

## Inhoudsopgave

### Artikelen

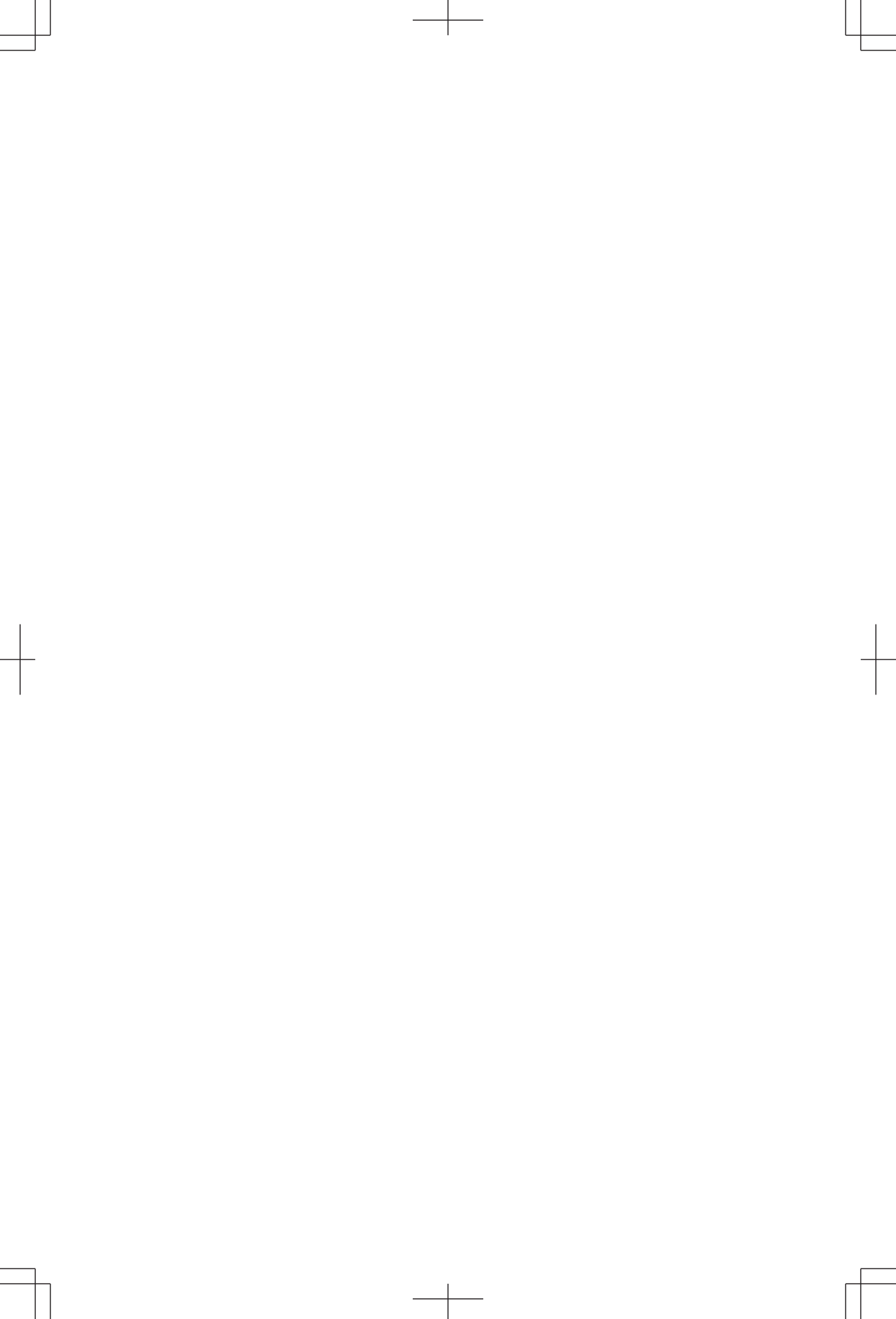
Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit in  
*Renze Salet* 3

Eerder verbindend dan visionair 19  
Een analyse van de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van de handhavende bevoegdheden uit de Wet Damocles  
*Ineke Bastiaans & Niels Karsten*

De inzet van privaat gewapend maritiem beveiligingspersoneel of Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP) aan boord van Belgische en Nederlandse koopvaardij schepen 35  
Een rechtsvergelijkende analyse van de wetgeving van Europese vlaggenstaten  
*Ilja Van Hespen*

**Summaries** 55

**Auteursgegevens** 57



## ARTIKELEN

# Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit in

Renze Salet

*Bij de lokale aanpak van overlast en criminaliteit hebben Nederlandse burgemeesters uiteenlopende bevoegdheden voorhanden. Dit artikel gaat in op de wijze waarop gemeenten en politie samenwerken bij de toepassing van gebiedsverboden, woningsluitingen en Bibob-toetsen. Daarbij wordt nagegaan in hoeverre deze samenwerking zich vanuit het kader van interorganisationale samenwerking laat begrijpen. Geconstateerd wordt dat in een deel van de gevallen de afstand tussen gemeenten en politie groot is. Deze afstand heeft nadelige gevolgen voor de samenwerking. Geconcludeerd wordt dat de positie die politie en gemeenten innemen in het veiligheidsdomein ambivalent is en dat sprake lijkt te zijn van een verborgen strijd.*

## 1 Inleiding

Tot midden jaren tachtig werd de aanpak van overlast en criminaliteit in Nederland als exclusieve taak van politie en Openbaar Ministerie beschouwd. De afgelopen decennia is daarin verandering gekomen. Onder andere het ontstaan van een 'high crime society', verlies van een vanzelfsprekend gezag van de overheid (waaronder politie en justitie) en ervaren machteloosheid in de aanpak van problemen, hebben bijgedragen aan het ontstaan van een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in de veiligheidszorg (Boutellier, 2005; Terpstra, 2010). Nederlandse gemeenten hebben in de aanpak van lokale overlast en criminaliteit (zowel kleine criminaliteit als georganiseerde criminaliteit) een steeds belangrijker positie gekregen. Deze groei in verantwoordelijkheid voor gemeenten ging gepaard met een toename van het aantal door burgemeesters in te zetten bevoegdheden (Sackers, 2010; De Jong, 2013; Prins, 2016), zoals voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied waar preventief kan worden gefouilleerd, het opleggen van gebiedsverboden en huisverboden, het sluiten van panden of de mogelijkheid vergunningen te weigeren of in te trekken ter preventie van criminaliteit.

Verwacht kan worden dat burgemeesters voor de toepassing van deze bevoegdheden in grote mate afhankelijk zijn van de politie. Zo spelen de politie en haar informatie vermoedelijk een grote rol bij de besluitvorming. Ook ligt het voor de hand dat de politie bij de uitvoering, controle en handhaving hiervan betrokken

is. De zorg voor de (lokale) handhaving van de openbare orde en de rechtshandhaving zijn immers primair in handen van de politie. Daar komt bij dat de burgemeester zich volgens de Gemeentewet bij de inzet van zijn bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde kan bedienen van de onder zijn gezag staande politie.

Het voorgaande roept uiteenlopende vragen op over samenwerking tussen politie en gemeente bij de inzet van lokale bestuurlijke bevoegdheden. Hiernaar is nog weinig empirisch onderzoek gedaan. In deze bijdrage wordt nagegaan op welke wijze de samenwerking tussen deze organisaties in de praktijk verloopt, welke factoren en omstandigheden daarbij een rol spelen en welke gevolgen deze samenwerking heeft voor de verhouding tussen gemeente en politie in het veiligheidsdomein. Op basis van een recent onderzoek naar de samenwerking tussen politie en gemeente zal geconcludeerd worden dat de posities van de politie en gemeenten in het veiligheidsdomein tamelijk ambivalent zijn en sprake lijkt te zijn van een verborgen strijd in het veiligheidsdomein.

De bestuurlijke bevoegdheden die de burgemeester voorhanden heeft om lokale overlast en criminaliteit aan te pakken lopen uiteen, onder andere naar hun aard en de problematiek waarvoor ze kunnen worden ingezet. De bevoegdheden verschillen ook naar de mate waarin en de wijze waarop de politie daarbij betrokken is. Dit artikel concentreert zich op de samenwerking bij drie bevoegdheden, namelijk gebiedsverboden, woningsluitingen en Bibob-toetsen. Vermoed kan echter worden dat de bevindingen ook relevant zijn voor de samenwerking bij andere bevoegdheden.

Bij de toepassing van burgemeestersbevoegdheden kunnen uiteenlopende partijen betrokken zijn. Ook kunnen de bevoegdheden onderdeel uitmaken van een bredere aanpak of worden toegepast in een breder samenwerkingsverband. Hier ligt echter de nadruk op de samenwerking tussen politie en gemeenten. Hoewel het hier formeel gaat om burgemeestersbevoegdheden spelen het gemeentelijk apparaat en gemeenteambtenaren hierbij een belangrijke rol. Politieambtenaren (en vertegenwoordigers van andere partijen) krijgen vooral daarmee te maken.

Dit artikel is gebaseerd op een recent empirisch onderzoek naar de vraag op welke wijze lokale bestuurlijke bevoegdheden worden gebruikt voor de aanpak van criminaliteit en overlast. Daarbij kwam tevens aan de orde welke gevolgen toepassing van deze bevoegdheden en de betrokkenheid van de politie daarbij hebben voor het politiewerk (Salet & Sackers, 2019a). In het verlengde van dit onderzoek wordt hier een wat andere vraag aan de orde gesteld, namelijk hoe de samenwerking tussen politie en gemeente in de praktijk plaatsvindt, welke factoren en omstandigheden daarbij een rol spelen en welke gevolgen deze samenwerking heeft voor de positie van politie en gemeenten in het veiligheidsdomein. Dit wordt hier benaderd vanuit het perspectief van interorganisationale samenwerking. Deze bijdrage vangt daarom aan met enkele theoretische noties die van belang zijn om te kunnen begrijpen hoe de samenwerking tussen organisaties in de praktijk verloopt (par. 2). Vervolgens wordt kort ingegaan op de methoden van onderzoek (par. 3) en wordt op hoofdlijnen de toepassing van de drie bevoegdheden in de praktijk beschreven (par. 4). Daarna komen de samenwerking tussen

politie en gemeenten aan de hand van de drie geselecteerde bevoegdheden (par. 5) en de bevorderende en belemmerende factoren die daarbij van belang zijn (par. 6) aan de orde. Vervolgens komen de afstand tussen politie en gemeenten (par. 7) en de positie van deze partijen in het veiligheidsdomein (par. 8) aan de orde. Dit artikel concludeert dat sprake is van een verborgen strijd die politie en gemeenten voeren in het veiligheidsdomein (par. 9).

## 2 Interorganisationale samenwerking in de veiligheidszorg

De veranderde verantwoordelijkheidsverdeling bij de aanpak van maatschappelijke onveiligheid sinds begin jaren negentig heeft er onder meer toe geleid dat daarbij steeds meer verschillende partijen, zowel publieke als private, zijn betrokken (o.a. Boutellier, 2005; Terpstra, 2010; Schuilenburg, 2012). Deze verandering heeft zich niet alleen in Nederland voorgedaan, maar ook in veel andere landen (o.a. Dupont, 2004; Terpstra, 2008). Onder de noemer van 'lokaal integraal veiligheidsbeleid' wordt van verschillende partijen verwacht dat zij hun verantwoordelijkheid nemen in de preventie en aanpak van onveiligheid (Van Steden, 2011; Cachet & Prins, 2012). Het besef dat interorganisationale samenwerking noodzakelijk is voor de bestrijding van overlast en criminaliteit, is de afgelopen 25 jaar gegroeid (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Bryson, Crosby & Middleton Stone, 2006; Weber & Khademian, 2008; Prins & Cachet, 2011; Page e.a., 2015). Afzonderlijke organisaties zouden immers onvoldoende 'kennis, capaciteit of mandaat' hebben om problemen van overlast en criminaliteit aan te pakken (Waardenburg e.a., 2016). Deze ontwikkeling heeft geresulteerd in de totstandkoming van diverse lokale samenwerkingsverbanden (o.a. Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

Op basis van eerder onderzoek naar interorganisationale samenwerking in de Nederlandse veiligheidszorg zijn vier ideaaltypen onderscheiden (Terpstra & Kouwenhoven, 2004), waarbij de mate van afstemming en integratie van de werkzaamheden uiteenloopt.<sup>1</sup> Het eerste model is het 'communicatiemodel' (vgl. het *information exchange network* (Whelan & Dupont, 2017: 681). Dit type samenwerking is beperkt tot onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling. Wanneer bij de samenwerking rondom een bepaald probleem sprake is van een gezamenlijk probleembesef wordt gesproken van een 'coöperatiemodel' (vgl. het *problem-solving network* (Whelan & Dupont, 2017: 681). Betrokken partijen behouden echter hun eigen grenzen en identiteit. Bij het zogeheten coördinatiemodel werken partijen op systematische wijze samen, is sprake van gezamenlijk probleembesef, informatie-uitwisseling en afstemming van de werkzaamheden (vgl. het *coordination network* (Whelan & Dupont, 2017: 681). Vaak worden bij dit type samenwer-

1 Deze modellen zijn ontleend aan Johnston & Shearing, 2003. Johnston en Shearing onderscheiden nog een vijfde model, het fusiemodel, waarbij betrokken partijen zo nauw samenwerken dat zij nauwelijks van elkaar te onderscheiden zijn bij hun werk aan een gezamenlijk gedefinieerd probleem (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Dit model werd in de Nederlandse situatie echter niet aangetroffen ten tijde van het onderzoek van Terpstra en Kouwenhoven en is ook in onderhavige studie niet aan de orde.

king de middelen gebundeld. Het ‘federatiemodel’ gaat nog een stap verder. Bij dit type samenwerking is hier bovenop nog sprake van centrale sturing (Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 147-155).

Het verloop van interorganisationale samenwerking bij de aanpak van overlast en criminaliteit en de mate waarin een gemeenschappelijke werkwijze ontstaat, is afhankelijk van uiteenlopende interne en externe factoren (Terpstra, 2001; Bakker, 2009; O’Toole, 2012; Popp e.a., 2014). Volgens Benson (1975) is de mate van integratie van de werkzaamheden bij interorganisationale samenwerking onder meer afhankelijk van de vraag of op het niveau van ‘*superstructure*’ (bovenbouw) consensus heerst over de passende rol, het werkkerrein, de aard van de taken en de werkwijzen van de betrokken partijen. Daarnaast is van belang dat partijen positief oordelen over het belang van elkaars werk en moet sprake zijn van coördinatie en afstemming van de werkzaamheden. In hoeverre hiervan sprake is bij samenwerking en bij de wijze waarop betrokken partijen zich opstellen, wordt volgens Benson (1975: 231-236) beïnvloed door de mate waarin zij op het niveau van *substructure* (basis) in staat zijn hulpbronnen te verdelen, verwerven en beschermen. Dit idee van Benson is verder uitgewerkt in de notie dat wederzijdse afhankelijkheid of interdependentie van belang is bij de mate waarin sprake is van een gemeenschappelijke, geïntegreerde werkwijze (o.a. Van der Zwaan, 1990: 415-416). In dit verband worden (onder andere) symbiotische interdependentie en competitieve interdependentie onderscheiden. Van het eerste is sprake als betrokken partijen elkaar aanvullen en aan elkaars taken en doelen kunnen bijdragen. Van competitieve interdependentie is sprake als partijen concurreren met elkaar doordat zij gelijksoortige organisaties betreffen en overlap bestaat in domein, hulpbronnen of producten (Terpstra, 2001: 146).

Naast de hiervoor beschreven factoren die de samenwerking beïnvloeden, zijn op basis van empirisch onderzoek naar interorganisationale samenwerking in de veiligheidszorg op het niveau van de uitvoering nog andere factoren te onderscheiden. Allereerst is samenwerking gebaat bij informele en open relaties tussen de betrokken partijen, waarbij sprake is van een zekere mate van stabiliteit en continuïteit. Partijen moeten elkaar daarbij vertrouwen (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Bakker, 2009; Schuilenburg & Van der Wagen, 2011). Onder meer een hoge contactfrequentie, wederzijds respect, begrip en vertrouwen bevorderen de samenwerking (Van den Berg & Maas, 2013). Een hoge mate van samenwerking ontstaat ook wanneer partijen regelmatig informatie met elkaar uitwisselen en zich flexibel opstellen. Ook probleemgerichtheid komt de samenwerking ten goede (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Bakker, 2009). Daarbij is ook van belang dat sprake is van een heldere probleemdefinitie waarop de samenwerking zich richt en dat consensus bestaat over de aanpak (Waardenburg e.a., 2016; Lam, Van der Wal en Kop, 2018). Betrokken partijen hebben daarnaast voldoende steun en autonomie in hun eigen organisatie nodig (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Bakker, 2009). Interne communicatie is hierbij van belang. Bovendien moet het doel van de samenwerking duidelijk zijn en het belang van samenwerking door organisaties worden gezien (Van Gestel & Verhoeven, 2011: 28). Overigens lijkt het niet altijd noodzakelijk dat organisaties het centrale doel van de samenwerking onderschrijven (Van den Berg & Maas, 2013: 227). Ten slotte hangt succesvolle samen-

werking ook af van de wijze waarop de coördinatie plaatsvindt (o.a. Tops, Van Os en Van der Torre, 2017; Van der Steen e.a., 2016) en de mate waarin partijen elkaars inzet en betrokkenheid positief beoordelen (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Bakker, 2009). In het volgende wordt onder andere nagegaan in hoeverre de samenwerking tussen politie en gemeenten zich vanuit dit kader laat begrijpen.

### 3 Methoden van onderzoek

In deze bijdrage wordt gebruikgemaakt van empirische gegevens die zijn verzameld in het kader van een recent onderzoek naar de inzet van bestuurlijke bevoegdheden en de betrokkenheid van de politie daarbij (Salet & Sackers, 2019a). Hoewel het onderzoek een brede opzet kent, heeft een deel van het onderzoek zich met name geconcentreerd op de toepassing van drie bevoegdheden. Bij de keuze van deze drie bevoegdheden is gestreefd naar variatie ten aanzien van de aard van de bevoegdheden, de aard van de aan te pakken problematiek en de wijze waarop de politie betrokken is. Ten slotte moest het gaan om bevoegdheden die voldoende vaak worden ingezet, maar waarover nog niet veel (empirisch) onderzoek in Nederland beschikbaar is. Op basis van deze overwegingen is besloten het onderzoek te concentreren op de bevoegdheid tot een gebiedsverbod, de bevoegdheid tot woningsluiting en de toepassing van de Wet Bibob (zie uitgebreider Salet & Sackers, 2019a).

In het onderzoek zijn twee wegen bewandeld. Allereerst hebben bij vijftien gemeenten persoonlijke interviews plaatsgevonden met vertegenwoordigers van deze gemeenten (onder wie medewerkers openbare orde en veiligheid, beleidsadviseurs en juridisch adviseurs) en vertegenwoordigers van de betreffende basisteams van politie (onder wie teamchefs, wijkagenten, operationeel experts en bestuurlijk experts). Het doel van deze interviews was om een beeld te krijgen van de wijze waarop Nederlandse gemeenten gebruikmaken van de burgemeestersbevoegdheden bij de aanpak van overlast en criminaliteit en wat de rol daarbij is van de politie. De interviews hadden een open karakter, waarbij gebruik is gemaakt van een vooraf opgestelde onderwerpenlijst. In totaal zijn 22 gemeentemedewerkers en 29 politiefunctionarissen geïnterviewd. Deze interviews vonden plaats verspreid over zes grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners), vier middelgrote gemeenten (50.000-100.000 inwoners) en vijf kleine gemeenten (tot 50.000 inwoners).

Daarnaast zijn casestudies uitgevoerd waarin is geprobeerd gedetailleerd zicht te krijgen op de wijze waarop de bevoegdheden worden gebruikt, welke rol de politie daarbij heeft, welke gevolgen dit heeft voor het politiewerk en welke factoren en omstandigheden daarbij een rol spelen. In totaal zijn tien concrete gevallen bestudeerd waarin gebruik is gemaakt van de geselecteerde burgemeestersbevoegdheden. Deze gevallen zijn onderzocht bij in totaal zeven verschillende gemeenten, waaronder zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten. Voor de selectie van cases is gebruikgemaakt van informatie die is verkregen in de eerder afgenomen interviews. Daarbij is gestreefd naar zo veel mogelijk diversiteit in de te onder-

zoeken concrete gevallen. Per geval zijn de dossiers zoals die bij de gemeente voorhanden waren bestudeerd, aangevuld met relevante APV-bepalingen, beleidsdocumenten, veiligheidsplannen en beleidsregels. Vervolgens hebben aan de hand daarvan interviews plaatsgevonden met (de) betrokken medewerker(s) van de gemeenten en één of meer betrokken politiefunctionarissen. In deze fase zijn in totaal dertien gemeentemedewerkers en twaalf politiefunctionarissen geïnterviewd. Het veldwerk van deze studie heeft plaatsgevonden in de periode van oktober 2016 tot en met mei 2017. Onder andere in verband met de onwenselijkheid van herleidbaarheid tot concrete personen en/of zaken worden hier geen namen genoemd van gemeenten en politie-eenheden waar het onderzoek heeft plaatsgevonden.<sup>2</sup>

#### 4 Bestuurlijke bevoegdheden in de praktijk

In de praktijk blijkt een deel van de burgemeestersbevoegdheden in de maatschappelijke veiligheidszorg (zoals de toepassing van bestuurlijke ophouding) niet of nauwelijks te worden toegepast (Salet & Sackers, 2019a; vgl. De Jong e.a., 2017). Voor in elk geval de gebiedsverboden, woningsluitingen en Bibob-toetsen ligt dit anders. Deze worden in de praktijk regelmatig toegepast. Ook kleinere gemeenten maken gebruik van deze bevoegdheden. Voor een beter begrip van de verschillende bevoegdheden wordt in deze paragraaf op hoofdlijnen de toepassing van deze drie bevoegdheden in de praktijk beschreven. Dit is gebaseerd op de bevindingen die in het onderzoek naar de betrokkenheid van de politie bij de burgemeestersbevoegdheden zijn gedaan (Salet & Sackers, 2019a). Hierbij wordt ingegaan op de problematiek waarvoor de bevoegdheden worden gebruikt en welke doelen die inzet heeft. Ook komen op hoofdlijnen de werkwijzen en de vraag of de toepassing onderdeel uitmaakt van een bredere aanpak aan de orde.

##### 4.1 Gebiedsverboden

Gebiedsverboden worden ingezet bij problemen van overlast en criminaliteit veroorzaakt door bepaalde personen of groepen (zoals groepen jongeren en notoire overlastgevers), 'voetbalgerelateerde' overlast en 'gebiedgerelateerde' overlast (bijvoorbeeld in zogenoemde hotspots waar sprake kan zijn van overlast veroorzaakt door onder andere prostitutie, drugsgebruik en -dealen). Het voornaamste doel van het gebiedsverbod is het herstellen van de openbare orde. Door de overlastgever voor korte of langere duur uit het gebied waar de overlast plaatsvond te weren, wordt getracht hier de rust te laten terugkeren. In de praktijk wordt de bevoegdheid een gebiedsontzegging op te leggen doorgaans gebaseerd op bepalingen in de Algemene Plaatselijke Verordening of op artikel 172a Gemeentewet. De duur van een gebiedsverbod varieert in de praktijk sterk (afgezien van mogelijke verlengingen, uiteenlopend van 8 uur tot 12 weken) en is onder meer afhankelijk van regelgeving en beleidsregels in de betreffende gemeente. In de meeste gemeenten is de bevoegdheid opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verorde-

2 Zie voor opzet en methoden van onderzoek uitgebreider Salet & Sackers, 2019a.



ning. De meeste gebiedsverboden worden op basis hiervan opgelegd. Veelal maakt de maatregel onderdeel uit van een bredere aanpak die gericht is op een bepaalde doelgroep (bijvoorbeeld jeugdgroepen of verslaafden) of een bepaald gebied (zoals een horecaconcentratiegebied). Hierbij kunnen naast politie en gemeente ook meerdere andere partijen, zoals hulpverleningsinstanties, betrokken zijn. Het gebiedsverbod wordt in deze verbanden zowel ingezet vanuit preventief als repressief oogpunt.

De politie speelt bij de inzet van gebiedsverboden een belangrijke rol. Politieën nemen in de regel het initiatief een gebiedsverbod op te leggen, nadat zij met de betrokken gemeentemedewerkers hebben afgestemd of een gebiedsverbod tot de mogelijkheden behoort. De politie verzamelt hiertoe zo veel mogelijk concrete informatie over de rol van de individuele overlastgever op basis waarvan de burgemeester beslist al dan niet een gebiedsverbod op te leggen. De politie reikt het verbod vervolgens uit en zij is ook verantwoordelijk voor de handhaving van het gebiedsverbod, waarbij wordt samengewerkt met medewerkers van de dienst Toezicht & Handhaving.<sup>3</sup>

#### 4.2 Woningsluitingen

Bij woningsluiting is in de meeste gevallen sprake van drugsgerelateerde overlast en criminaliteit. Woningsluiting vindt dan plaats op basis van artikel 13b Opiumwet<sup>4</sup> en beoogt de normale woonsituatie te herstellen en de illegale situatie te beëindigen. Herstel van de openbare orde is hierbij in de praktijk een belangrijk doel. Gemeenten proberen 'de loop uit het pand te halen'. Andere doelen, zoals het afgeven van een signaal door de gemeente dat zij krachtig optreedt tegen drugscriminaliteit en het verstoren van georganiseerde criminaliteit, zijn in de praktijk ook van belang. Of een woning direct wordt gesloten naar aanleiding van het aantreffen van drugs, hangt af van de aangetroffen hoeveelheid en of sprake is van hard- of softdrugs. In de meeste gemeenten wordt hier beleidsmatig onderscheid in gemaakt. Bij het aantreffen van een handelshoeveelheid harddrugs wordt de woning in de regel direct gesloten voor een periode van drie tot zes maanden, terwijl bij softdrugs doorgaans eerst een waarschuwing uitgaat.

Vaak kan een woningsluiting worden begrepen als een bestuurlijk vervolg op een strafrechtelijk onderzoek. De politie verstrekt aan de gemeente informatie die zij heeft verzameld naar aanleiding van het aantreffen van drugs in een woning. Met name bij de aanpak van hennep(teelt) zijn doorgaans meer partijen betrokken die met elkaar samenwerken op basis van een 'hennepconvenant'. In die gevallen gaat relevante informatie die de politie heeft verzameld niet alleen naar de gemeente maar ook naar andere partijen, zoals woningcorporaties, energiebedrijven en soms de Belastingdienst.

- 3 Voor de diensten van de gemeentelijke toezichthouders en handhavers worden verschillende termen gebruikt, zoals 'Stadtoezicht', 'Toezicht & Handhaving' of 'Toezicht & Handhaving Openbare ruimte' (Eikenaar & Van Stokkom, 2014).
- 4 Er zijn ook andere juridische mogelijkheden voor sluiting van woningen door burgemeesters, maar in de praktijk wordt in de meeste gevallen gebruikgemaakt van art. 13b Opiumwet.

#### 4.3 Bibob-toetsen

Bestuursorganen kunnen bepaalde subsidies of vergunningen weigeren of intrekken, indien het gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten zullen worden gepleegd (of indien het vermoeden bestaat dat strafbare feiten zijn gepleegd). Zij kunnen zich daarbij laten adviseren door het Landelijk Bureau Bibob. Hiertoe is de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) in het leven geroepen.

In de praktijk proberen gemeenten met de Bibob-toets te voorkomen dat zij met verstrekte vergunningen georganiseerde of 'ondermijnende' criminaliteit faciliteren. De Bibob-toets wordt vaak ingezet voor vergunningen die worden verleend in specifieke branches, zoals seksinrichtingen, coffeeshops en horecabedrijven. Bij de beslissing over bijvoorbeeld een vergunningaanvraag<sup>5</sup> maakt de gemeente gebruik van een eigen onderzoek (een lichte toets en/of een diepgaand onderzoek) of een uitgebreid onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob. De politie is hierbij betrokken als informatieleverancier. Op basis van het onderzoek beslist de gemeente of een vergunning wordt verleend. Wanneer sprake is van een ernstig gevaar dat de te verlenen vergunning zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om voordeel verkregen uit gepleegde strafbare feiten te benutten, kan de gemeente de vergunning weigeren.

De Bibob-toets kan onderdeel uitmaken van een bredere (bestuurlijke) aanpak van overlast en criminaliteit in een bepaald gebied of in bepaalde branches. Deze bestuurlijke aanpak volgt vaak op of vindt gelijktijdig plaats aan een eventuele strafrechtelijke aanpak. Bij deze aanpak zijn doorgaans meerdere partijen betrokken, naast politie en gemeente bijvoorbeeld ook Openbaar Ministerie of Belastingdienst.

## 5 Samenwerking bij gebiedsverboden, woningsluitingen en Bibob-toetsen

In deze paragraaf wordt aan de hand van enkele concrete gevallen de samenwerking tussen politie en gemeente bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden beschreven. Hieruit zal blijken dat de wijzen van samenwerking in de praktijk sterk variëren, maar dat ook gemeenschappelijke factoren en patronen zijn te ontdekken.

### 5.1 Samenwerking bij gebiedsverbod

In een kleine Nederlandse gemeente wordt regelmatig overlast ervaren van een jeugdgroep. Deze jongeren zijn vaak luidruchtig en baldadig, plegen vernielingen en andere strafbare feiten. Bij de aanpak van deze overlast werken vertegenwoordigers van politie, gemeente, jongerenwerk, hulpverleningsinstanties en de dienst Toezicht & Handhaving met elkaar samen aan een persoonsgerichte aanpak. Betrokken partijen verzamelen informatie over de

- 5 De Bibob-procedure kan worden gevolgd bij een vergunningaanvraag of reeds verstrekte vergunning, een subsidieaanvraag, vastgoedtransactie of aanbestedingsprocedure. Hier wordt telkens gesproken over een vergunningaanvraag.

individuele overlastplegers om een beeld te krijgen van de persoonlijke levenssfeer. Gekeken wordt op welke wijze deze jongeren kunnen worden bewogen te stoppen met overlastgevend gedrag. Daarbij is afgesproken dat jongeren uit deze groep direct een 'waarschuwing gebiedsverbod' krijgen als zij een strafbaar feit plegen. Bij een tweede feit wordt een verbod uitgevaardigd.

Op enig moment treft de politie een aantal keren een 'nieuwe jongen' aan in de groep. Nog voordat over deze jongen tijdens overleg in het samenwerkingsverband kan worden gesproken, bedreigt de jongen iemand in het stadscentrum met een mes. De jongen krijgt van de politie direct een waarschuwing gebiedsverbod en een van de betrokken politiemedewerkers wordt aangewezen als verantwoordelijke voor de persoonsgerichte aanpak.

Een tijdje later is deze jongen betrokken bij een vernieling en wordt hem een gebiedsverbod opgelegd. Daarnaast vindt een gesprek plaats met zijn moeder en wordt een hulpverleningstraject opgestart. In overleg met Jeugdbescherming en Bureau Jeugdzorg doet de jongen mee aan een project. Na afloop daarvan keert de jongen niet meer terug in de betreffende gemeente en verdwijnt hij uit beeld bij het samenwerkingsverband.

Zoals in dit voorbeeld is in een deel van de gevallen waarin een gebiedsverbod wordt ingezet, sprake van een verregaand, breed samenwerkingsverband, waarbij ook andere partijen betrokken zijn. Kenmerkend hiervoor is dat betrokken partijen intensief met elkaar samenwerken. Zij overleggen regelmatig met elkaar. Alle partijen kunnen problemen signaleren, elkaar informeren en adviseren over de aanpak. Zij hanteren daarbij een gezamenlijke aanpak en voelen zich verantwoordelijk voor de geconstateerde problemen en de oplossing daarvan. In de regel worden in deze verbanden de gebiedsverboden ingezet in combinatie met of in aanvulling op andere maatregelen of interventies die onderdeel uitmaken van een bredere aanpak. De afstemming en integratie van de werkzaamheden is vergelijkbaar met het eerder onderscheiden 'coördinatiemodel'.

## 5.2 Samenwerking bij woningsluiting

De samenwerking tussen politie en gemeente (en andere partijen) bij woningsluiting gaat in een groot deel van de gevallen minder ver dan bij het gebiedsverbod. Kenmerkend aan de samenwerking is dat deze intensief is bij de aanpak van drugsgerelateerde overlast en criminaliteit. In concrete gevallen ontbreken echter (voorafgaande) afstemming en een gezamenlijk optreden. De samenwerking berust grotendeels op het uitwisselen van informatie tussen partijen, waarna iedere partij haar verantwoordelijkheid neemt voor haar deel van het probleem. Dat wil zeggen dat de politie zorgt voor het strafrechtelijk deel en de gemeente voor de woningsluiting. Eventueel zijn op regionaal niveau ook met andere partijen afspraken gemaakt over onder meer de wijze van informatie-uitwisseling en op welke wijze en in welke gevallen partijen optreden. Deze wijze van samenwerken sluit aan bij het 'coöperatiemodel'. Hoe dit in de praktijk verloopt, wordt duidelijk in het volgende concrete geval.

Op een dag ontvangt een voor woningsluiting verantwoordelijke medewerker van een middelgrote gemeente een 'hennepinformatiebericht' van het districtelijk hennepteam van de politie. Uit het bericht blijkt dat in een huurwoning in de betreffende gemeente een hennepdrogerij met ongeveer 16 kilo natte hennep is aangetroffen. De medewerker neemt hierover contact op met de coördinator van het hennepteam omdat hij aanvullende vragen heeft over de hoeveelheid aangetroffen drugs.

Als de medewerker de zaak toevallig bespreekt met een collega, vertelt deze hem dat al langere tijd sprake is van 'onrust' in de buurt van de woning, omdat buurtbewoners het idee hebben dat 'er dingen gebeuren die ze niet vertrouwen'. Omdat het een woning van een woningcorporatie betreft, neemt de medewerker daarmee contact op. De vertegenwoordiger van de corporatie geeft aan het hennepinformatiebericht ook te hebben ontvangen en over te willen gaan tot ontbinding van de huurovereenkomst met de huurders.

De gemeentemedewerker wacht vervolgens de uitgebreidere bestuurlijke rapportage van de politie af. Op basis van die rapportage en naar aanleiding van het feit dat de woningcorporatie nog niet in staat is gebleken de huurovereenkomst te ontbinden, besluit de burgemeester de woning te sluiten voor een periode van drie maanden. Medewerkers van de dienst Toezicht & Handhaving van de gemeente sluiten vervolgens de woning. De politie en het OM zorgen voor de strafrechtelijke afhandeling van de zaak.

### 5.3 Samenwerking bij Bibob

De rol van de politie bij het eigen onderzoek van de gemeente en bij de vraag of er een Bibob-toets moet worden verricht, is in de praktijk beperkt tot die van informatieleverancier. Politiemensen blijken niet of nauwelijks op de hoogte te zijn van de wijze waarop de Wet Bibob wordt toegepast. Zij zien deze bevoegdheid in de regel ook als instrument en verantwoordelijkheid van de gemeente, waarmee zij verder weinig bemoeienis hebben.

In de praktijk leidt dit ertoe dat de samenwerking rond Bibob meestal ad hoc plaatsvindt naar aanleiding van concrete gevallen. De samenwerking gaat niet veel verder dan het verstrekken van informatie. De mate van samenwerking kan wel worden geïntensiveerd, maar in de regel verloopt de samenwerking op afstandelijke wijze. De mate van integratie van de werkzaamheden is vergelijkbaar met het 'communicatiemodel'. Het volgende voorbeeld is hiervoor illustratief.

In een kleine gemeente komt een verzoek binnen tot overname van een exploitatievergunning voor een horecagelegenheid. De Bibob-formulieren voor deze aanvraag blijken incompleet te zijn en worden door de gemeente teruggestuurd. De betrokkenen besluiten hierna de poging tot overname te staken. Enige tijd later doen dezelfde personen een verzoek tot bijschrijving van een leidinggevende op de exploitatievergunning. Naar aanleiding hiervan vraagt de gemeente bij de politie de antecedenten op van de betrokkenen om te kunnen beoordelen of mogelijk sprake is van slecht levensgedrag. Het districtelijk informatieknoppunt van de politie verzorgt deze antecedenteninformatie. De informatie die de gemeente krijgt, is echter onduidelijk. Diverse

strafbare feiten staan vermeld in de informatie, maar de rol van de betrokkenen daarbij is onduidelijk. Betrokkenen zouden zowel als slachtoffer, getuige, verdachte of anderszins betrokken kunnen zijn, maar dat volgt niet uit de informatie. Navraag bij het districtelijk informatieknooppunt en de wijkagent van het gebied waar de horecagelegenheid zich bevindt, leveren hierover ook geen duidelijkheid op. Ondanks deze onduidelijkheid doen de medewerkers van de gemeente een vooraankondiging dat de bijschrijving zal worden geweigerd. De aanvragers besluiten hierop de aanvraag in te trekken en gaan over tot de exploitatie van een horecazaak waarvoor geen vergunningen vereist zijn.

Uit het voorgaande blijkt dat de wijzen van samenwerking in de praktijk sterk variëren, maar dat ook gemeenschappelijke factoren en patronen naar voren komen die aansluiten bij drie van de vier in paragraaf 2 onderscheiden typen samenwerking. Hoewel alle drie typen samenwerking bij zowel de toepassing van gebiedsverboden, woningsluitingen als Bibob-toetsen zijn geconstateerd, komen bij iedere bevoegdheid overwegend één type of twee typen naar voren. Bij de gebiedsverboden zijn dit het coördinatiemodel en het coöperatiemodel, bij de woningsluiting het coöperatiemodel en bij Bibob het communicatiemodel.

## 6 Relevante factoren voor de samenwerking

Bij de wijze waarop de samenwerking in de praktijk verloopt, is een aantal factoren relevant. Deze sluiten aan bij uit eerder empirisch onderzoek naar interorganisationale samenwerking naar voren gekomen factoren en omstandigheden (zie par. 2).

Een van de belangrijkste elementen is vertrouwen tussen de betrokken partijen en de betrokken medewerkers. In veel gevallen gaat het bij de informatie-uitwisseling om (privacy)gevoelige informatie of informatie die een strafrechtelijk onderzoek kan frustreren. Wanneer sprake is van vertrouwen tussen betrokken medewerkers, zijn zij eerder bereid informatie op informele wijze met elkaar te bespreken (ook als die formeel niet mag worden gedeeld), zodat onderlinge afstemming van de werkzaamheden kan plaatsvinden. Frequent overleg (in persoon) tussen politie en gemeente, als ook informele, persoonlijke relaties tussen vertegenwoordigers van beide partijen kunnen het onderling vertrouwen bevorderen. Het gaat hierbij onder meer om 'korte lijntjes', 'elkaar kennen', 'elkaar weten te vinden' en 'elkaar kunnen bereiken' (vgl. o.a. Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Een groot verloop van bij de samenwerking betrokken medewerkers kan hierop een negatieve invloed hebben. Naar aanleiding van de veranderingen als gevolg van de komst van de Nationale Politie zegt een gemeentemedewerker hierover: 'Met al die bewegingen in die organisatie (de politie), met nieuwe poppetjes op nieuwe plekken, moet het vertrouwen zich wel weer settelen. Als dat steeds opnieuw blijft wisselen dan is het maar de vraag of je überhaupt wel zo'n relatie terugkrijgt die garant staat voor succes.'

Daarnaast is van belang dat partijen elkaar informeren en op de hoogte brengen van welke stappen op welk moment worden gezet. De formele wijze van informatie-uitwisseling of het volgen van de formele procedures wordt daarom soms vermeden. Zo vertelt een medewerker van een gemeente: 'Als we alles via het centrale informatiepunt moeten laten lopen bij de politie, is het maar de vraag in hoeverre dat echt neerdaalt bij de politieman die ermee bezig is en wat daarvan terugkomt bij ons (...). Ik ben ook wel gebaat bij korte lijnen.' Bij de samenwerking is ook van belang dat betrokken medewerkers kennis hebben van elkaars bevoegdheden en de (on)mogelijkheden daarvan. Ten slotte wordt samenwerking bevorderd door een gemeenschappelijke definitie van de aan te pakken problemen en van de wijze waarop deze moeten worden aangepakt (vgl. Waardenburg e.a., 2016).

## 7 Afstand tussen politie en gemeente

Naast de hiervoor genoemde factoren en omstandigheden die een rol spelen bij de samenwerking tussen politie en gemeente, is de (ervaren) afstand tussen politie en gemeente van belang. In een deel van de gevallen blijkt deze afstand groot te zijn. Hoewel de afstand tussen de politie en gemeente bij de gebiedsverboden in zijn algemeenheid het kleinst is, wordt hier gesignaleerd dat de afstand groter wordt. Verschillende gemeenten constateren dat het aantal initiatieven van de politie om een gebiedsverbod in te zetten, sterk afneemt en dat politiemensen in samenwerkingsverbanden waarbij gebiedsverboden onderdeel uitmaken van de aanpak, regelmatig verstek laten gaan.

De afstand tussen politie en gemeente is bij de woningsluiting groter dan bij de gebiedsverboden. De woningsluiting wordt door politiemensen en medewerkers van gemeenten vooral gezien als een aanvulling op de strafrechtelijke aanpak van (met name) drugscriminaliteit. Betrokken partijen zijn verantwoordelijk voor hun eigen deel in de aanpak. De woningsluiting wordt primair gezien als de verantwoordelijkheid van de gemeente, terwijl de politie zich richt op de strafrechtelijke afhandeling van de zaak.

Bij het eigen onderzoek door de gemeente in het kader van de Bibob-toets en de vraag of er een Bibob-toets moet worden aangevraagd is de afstand het grootst. De betrokkenheid van de politie blijft hier beperkt tot het aanleveren van informatie. Daar komt bij dat die informatieverstrekking op grote afstand van de gemeente is georganiseerd, waardoor vaak lokale contextinformatie ontbreekt.

Deze grote afstand kan nadelige gevolgen hebben voor de wijze waarop de samenwerking bij de toepassing van bestuurlijke bevoegdheden verloopt.<sup>6</sup> De geconstateerde afstand leidt soms tot weinig initiatief vanuit de politie en gebrekkige, contextloze informatie. Daarnaast is het bereiken van vertrouwen, 'korte lijntjes' en 'informele en persoonlijke relaties' nu eenmaal lastiger wanneer sprake is van meer afstand tussen betrokken partijen.

6 De afstand tussen gemeenten en politie op lokaal niveau in basisteams is doorgaans kleiner dan met politie op districts- of eenheidsniveau (uitgebreider Salet & Sac, 2019a).



Voor het begrijpen van de afstand tussen politie en gemeente is van belang dat, zo blijkt uit dit onderzoek, een deel van de politiemensen op verschillende manieren probeert taken binnen het veiligheidsdomein op afstand te houden of af te stoten. In veel gevallen zijn politiemensen sterk gericht op handhaving door middel van het strafrecht en op hun 'kerntaken',<sup>7</sup> waardoor zij zich niet altijd bewust zijn van de (on)mogelijkheden van burgemeestersbevoegdheden. Ook zien veel politiemensen de uitvoering van deze bevoegdheden niet als hun verantwoordelijkheid, maar bij uitstek als die van de gemeenten. Bovendien probeert een deel van de politiemensen met de toepassing van de bevoegdheden vooral strafrechtelijke handhaving te bevorderen of daarmee te compenseren voor het in hun ogen falende strafrecht (vgl. Kort e.a., 2014). Bijvoorbeeld met het sluiten van een woning kan een crimineel die strafrechtelijk niet kan worden aangepakt, toch 'hard worden geraakt'. Een deel van de politiemensen blijft problemen vooral strafrechtelijk benaderen, waarbij voor andere oplossingen wordt gekeken naar andere partijen, waaronder gemeenten. De komst van de burgemeestersbevoegdheden biedt hiertoe ook de mogelijkheid.

## 8 Ambivalentie

De wijze waarop de samenwerking tussen politie en gemeente verloopt en de rol die de politie speelt bij de toepassing van de burgemeestersbevoegdheden, laten zien dat de positie die de politie inneemt in het veiligheidsdomein tamelijk ambivalent is. Hier is geconstateerd dat een deel van de politiemensen zich bij voorkeur richt op, zoals eerder ook al bleek (zie Terpstra e.a., 2010; Van Dijk, Hoogewoning & Punch, 2015), *crime fighting* en een harde repressieve aanpak. Andere taken worden daarom op afstand gehouden. Uit dit onderzoek blijkt echter dat politiemensen nog een stap verder gaan. Immers, als zij aan een harde, repressieve aanpak een bijdrage kunnen leveren in het kader van een bestuurlijke aanpak die soms een straffend karakter heeft (Salet & Sackers, 2019a; Salet & Sackers, 2019b), laten zij het regelmatig afweten. Zo schiet de kwaliteit van de informatie bijvoorbeeld in een deel van de gevallen tekort en leggen politiemensen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bestuurlijke bevoegdheden (in toenemende mate) bij gemeenten.

Deze terugtrekkende beweging van de politie gaat gepaard met de ontwikkeling dat gemeenten steeds meer taken in de aanpak van overlast en (georganiseerde) criminaliteit naar zich toe trekken. Met name de aanpak van georganiseerde criminaliteit is voor gemeenten een relatief nieuw domein. Gemeenten krijgen hier echter steeds meer bevoegdheden tot hun beschikking (bijvoorbeeld Wet van 12 december 2018 tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid), *Stb.* 2018, 481; en o.a. Sackers, 2010; Prins, 2016).

Uit dit onderzoek blijkt dat de wijze waarop gemeenten hiermee omgaan, varieert. Tegenover meer terughoudende gemeenten die slechts een bescheiden rol voor zichzelf zien in de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit, staan

7 Bedoeld wordt met name 'boeven vangen' en repressief optreden (vgl. Terpstra e.a., 2010).

hard optredende gemeenten met een alternatieve aanpak voor de falende strafrechtelijke. Zij proberen hun eigen informatiepositie te verbeteren en zich onafhankelijk te maken van de politie die soms onvoldoende in staat is relevante informatie aan te leveren.

Toch blijkt de positie die gemeenten innemen in het veiligheidsdomein eveneens ambivalent te zijn. In dit onderzoek is geconstateerd dat gemeenten vinden dat de politie herhaaldelijk tekortschiet bij de bestuurlijke aanpak. De oplossing daarvoor wordt echter niet zonder meer gezocht in verbetering en versterking van de rol van de politie bij de bestuurlijke aanpak. Integendeel, een aantal burgemeesters pleitte nog niet zo lang geleden juist voor versterking van de middelen van de politie bij haar traditionele strafrechtelijke rol, namelijk uitbreiding van de researchcapaciteit in de strijd tegen (georganiseerde) criminaliteit (o.a. Noordanus e.a., 2017). Bovendien probeert een deel van de gemeenten de eigen positie te versterken door zich onafhankelijk te maken van de politie (bijvoorbeeld door het versterken van de eigen informatiepositie) en door te vragen om nog meer bevoegdheden bij de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit om de 'slagkracht te kunnen vergroten' en effectiever te kunnen optreden (Regioburgemeesters, 2017).

## 9 Conclusie: verborgen strijd in het veiligheidsdomein

Uit het voorgaande volgt dat een deel van de gemeenten bij de aanpak van overlast en (georganiseerde) criminaliteit 'in het gat probeert te springen' dat de politie laat vallen. Deze gemeenten proberen hun positie, middelen en bevoegdheden in het veiligheidsdomein te versterken. Deze 'winst' voor gemeenten in het veiligheidsdomein loopt parallel aan 'verlies' voor de politie. Dit verlies biedt de politie echter nog meer gelegenheid taken af te schuiven en zich nog sterker te richten op het domein van strafrechtelijke handhaving en het verdelen, verwerpen en beschermen van de beschikbare hulpbronnen daarbij (vgl. Benson, 1975).

Eerder was bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit sprake van symbiotische interdependentie tussen politie en gemeente. Beide partijen beschikten over middelen en bevoegdheden die elkaar versterken. Deze interdependentie lijkt echter, door de wijze waarop de samenwerking in een deel van de gevallen thans verloopt, te verschuiven naar een competitieve interdependentie. Bij deze competitieve interdependentie concurreert de harde repressieve aanpak van gemeenten met de harde, repressieve aanpak door de politie. Daarbij betekent 'winst voor de een, verlies voor de ander' (Terpstra, 2001: 146). Richtte Benson (1975) zich met name op de notie dat interorganisatorische samenwerking afhangt van de interdependentie tussen partijen, dit onderzoek laat zien dat de wijze van samenwerking op het niveau van de uitvoering ook de interdependentie kan doen veranderen.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat van consensus over de passende rol en het werkterrein van politie en gemeenten in het veiligheidsdomein geen sprake lijkt te zijn. Sterker, er lijkt hier eerder een verborgen strijd gaande te zijn. Deze verborgen strijd kan echter een effectieve aanpak van overlast en criminaliteit belemmeren.



## Literatuur

- Bakker, I. (2009) *Van goede wil en samenwerking: een onderzoek naar samenwerking in de aanpak van meerderjarige veelplegers*. Den Haag: NICIS.
- Benson, J.K. (1975) The interorganizational network as a political economy. *Administrative Science Quarterly*, 20(2), 229-249.
- Berg, E. van den & I. Maas (2013) Interorganisatiele samenwerking in de publieke sector: een casestudie naar een netwerk van organisaties rond criminele jongeren. *Mens & Maatschappij*, 88(2), 206-232.
- Boutellier, H. (2005) *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bryson, J.M., B.C. Crosby & M.M. Stone (2006) The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.
- Cachet, A. & R.S. Prins (2012) Ontwikkeling van het lokaal veiligheidsbeleid. In: E.R. Mulder (red.), *Veiligheid: veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*. Deventer: Kluwer, 477-495.
- Dijk, A. van, F. Hoogewoning & M. Punch (2015) *What matters in policing? Change, values and leadership in turbulent times*. Bristol: Policy Press.
- Dupont, B. (2004) Security in the age of networks. *Policing & Society*, 14(1), 76-91.
- Eikenaar, T. & B. van Stokkom (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Apeldoorn/Nijmegen: Politie & Wetenschap/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Gestel, B. van & M. Verhoeven (2011) Obstakels voor samenwerking: bevindingen uit de procesevaluatie van de programmatische aanpak mensenhandel. *Justitiële verkenningen*, 27(2), 23-39.
- Johnston, L. & C. Shearing (2003) *Governing Security: explorations in policing and justice*. London/New York: Routledge.
- Jong, M.A.D.W. de (2013) Lokale openbare-ordehandhaving. In: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving*. Deventer: Kluwer, 461-483.
- Jong, M.A.D.W. de, W. van der Woude, W.S. Zorg, J.L.W. Broeksteeg, R. Nehmelman, I.U. Tappeiner & H.R.B.M. Kummeling (2017) *Orde in de openbare orde: een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orde recht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Klijn, E., J. Edelenbos & B. Steijn (2010) Trust in governance networks: its impacts on outcomes. *Administration & Society*, (42)2, 193-221.
- Kort, J., M. Fedorova & J. Terpstra (2014) *Politiemensen over het strafrecht*. Apeldoorn/Nijmegen: Politie & Wetenschap/Radboud Universiteit.
- Lam J., R. van der Wal & N. Kop (2018) *Sluipend gif: een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom criminologie.
- Noordanus, P.G.A., J.A. Jorritsma, W.B.H.J. van de Donk, P.F.G. Depla, P.J.M.G. Blanksma-van den Heuvel & A.G.J.M. Rombouts (2017) *Opstaan tegen ondermijning*. Brief geraadpleegd op [www.nrc.nl/nieuws/2017/02/14/brandbrief-150-euro-miljoen-voor-deltaplan-tegen-drugscriminaliteit-a1545919](http://www.nrc.nl/nieuws/2017/02/14/brandbrief-150-euro-miljoen-voor-deltaplan-tegen-drugscriminaliteit-a1545919) (oktober 2018).
- O'Toole, L.J. (2012) Interorganizational relations and policy implementation. In: B.G. Peters & J. Pierre (red.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Page, S.B., M.M. Stone, J.M. Bryson & B.C. Crosby (2015) Public value creation by cross-sector collaborations: a framework and challenges of assessment. *Public Administration*, 93(3), 715-732.

- Popp, J.K., H.B. Milward, G. MacKean, A. Casebeer & R. Lindstrom (2014) *Inter-organizational networks: a review of the literature to inform practice*. Washington: IBM Center for the business of government.
- Prins, R. (2016). *Safety first: how local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Prins, R. & L. Cachet (2011) Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 43-58.
- Regioburgemeesters (2017) *Proeve van wetgeving 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning'*. Te raadplegen via [www.regioburgemeesters.nl](http://www.regioburgemeesters.nl).
- Sackers, H.J.B. (2010) *Herder, hoeder en handhaver*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Salet, R. & H.J.B. Sackers (2019a) *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. Apeldoorn/Nijmegen: Politie & Wetenschap/Radboud Universiteit.
- Salet, R. & H.J.B. Sackers (2019b) Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit. *Nederlands Juristenblad*, 2019/766, 14, 933-939.
- Schuilenburg, M. (2012) *Orde in veiligheid: een dynamisch perspectief*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Schuilenburg, M. & W. van der Wagen (2011) Samenwerking in de criminaliteitsbestrijding: kwalitatief onderzoek naar de integrale aanpak van illegale hennepteelt. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 10-25.
- Steden, R. van (2011) Integraal lokaal veiligheidsbeleid: tussen retoriek en realiteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 3-9.
- Steen, M. van der, J. Schram, N. Chin-A-Fat & J. Scherpenisse (2016) *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: NSOB.
- Terpstra, J. (2001) Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid. *Beleidswetenschap*, 2, 141-167.
- Terpstra, J. (2008) Police, local government, and citizens as participants in local security networks. *Police practice and research: An international journal*, 9(3), 213-225.
- Terpstra, J. (2010) *Het veiligheidscomplex: ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Terpstra, J., L. Gunther Moor & B. van Stokkom (2010) De kerntakendiscussie in Nederland: retoriek en realiteit. In: B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, 25-50.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Apeldoorn/Enschede: Politie & Wetenschap/IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente.
- Tops, P.W., P. van Os & E. van der Torre (2017) *Sleuren en sturen in 2017: de ontwikkeling van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur*. [z.p.]: Commissie Bestuur en Veiligheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Waardenburg, M., B. Keijser, M. Groenleer & J. de Jong (2016) Probleemanalyse is het halve werk: samenwerking en innovatie in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. *Bestuurswetenschappen*, 70(2), 5-19.
- Weber, E.P. & A.M. Khademian (2008) Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public administration review*, 68(2), 334-349.
- Zwaan, A.H. van der (1990) Netwerken: samenhang en samenwerking in de gezondheidszorg. In: J.A.M. Maarse & I.M. Mur-Veeman (red.), *Beleid en beheer in de gezondheidszorg: problemen, structuren, processen en effecten*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

# Eerder verbindend dan visionair

## Een analyse van de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van de handhavende bevoegdheden uit de Wet Damocles

Ineke Bastiaans & Niels Karsten

*Verschillende auteurs vrezen dat burgemeesters door de gestage uitbreiding van hun bevoegdheden verworden tot een burgerboeman, wat hun positie als burgervader schaadt. Empirisch onderzoek naar de manier waarop ze hun OOV-bevoegdheden gebruiken is echter nauwelijks beschikbaar. Dit artikel onderzoekt de overwegingen van burgemeesters uit Zuidoost-Brabant bij het sluiten van panden onder de Wet Damocles. Het blijkt dat burgemeesters daarbij vooral beleidsmatige en situationele overwegingen hanteren. Bovendien volgen ze meestal het gemeentelijke Damoclesbeleid. Van de afspraken in de regio wijken ze wel veel af, maar dat doen ze juist om situationeel gepast te kunnen handelen. Van visionair en controversieel leiderschap is zodoende nauwelijks sprake.*

### 1 De burgemeester als sheriff

Het Nederlandse burgemeestersambt verandert de laatste jaren ingrijpend. Traditioneel staat de burgemeester als onafhankelijk burgervader boven de partijen en fungeert hij als hoeder van de gemeente en de gemeenschap. Vooral door de gestage uitbreiding van zijn bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid wordt de burgemeester heden ten dage tegelijk steeds meer gezien als bestuurlijk handhaver, die zich teweerstelt tegen ordeverstoringen, onveiligheid en ondermijnende criminaliteit. Verschillende auteurs vrezen dat deze rol van *crimefighter* afbreuk doet aan de positie van de burgemeester als onpartijdig verbindende. Er zou een 'problematische rolvermenging' plaatsvinden (Mein, 2010), omdat de burgemeester in rap tempo 'ontvriendt' (Sackers, 2010): in zijn rol als handhaver neemt de burgemeester in toenemende mate politiek en maatschappelijk controversiële beslissingen, die hem tot een 'burgerboeman' zouden kunnen maken en die zijn politieke onafhankelijkheid onder druk zouden zetten. Over de (verdere) uitbreiding van de OOV-bevoegdheden van de burgemeesters en de betekenis daarvan voor het burgemeestersambt wordt dan ook intensief debat gevoerd, niet in de laatste plaats tussen (oud-)burgemeesters. De een haalt de burgemeester het liefst zo snel mogelijk uit de vuurlinie (Schneiders, 2018), terwijl anderen de burgemeester juist graag als lokale sheriff zien (Blanksma, Depla, Jorritsma, Mikkers & Weterings, 2018).

Tot nu toe is dat debat vooral normatief van aard. Uitzonderingen daargelaten, zie bijvoorbeeld Prins (2014), is empirisch onderzoek naar hoe burgemeesters

hun bevoegdheden gebruiken schaars. Juridisch onderzoek naar de toepassing van een aantal van de nieuwe bevoegdheden is al wel beperkt beschikbaar, bijvoorbeeld naar hoe vaak ze worden ingezet en hoe rechters de toepassing ervan beoordelen (zie bijvoorbeeld Bruijn & Vols, 2017; Bruijn, Vols, & Brouwer, 2018). Maar bestuurskundig onderzoek naar hoe burgemeesters hun bevoegdheden gebruiken, is er nog nauwelijks. In dit artikel onderzoeken we daarom hoe burgemeesters hun handhavende bevoegdheid gebruiken binnen artikel 13b Opiumwet, ook wel aangeduid als de Wet Damocles, die hun de bevoegdheid geeft tot het sluiten van een voor het publiek toegankelijk lokaal of woning en daarbij behorend erf in geval van verkoop, aflevering of verstrekking dan wel de aanwezigheid van middelen. Dat doen we, omdat het gebruik van deze bevoegdheid de laatste jaren een hoge vlucht heeft genomen – naar schatting gaat het om ongeveer duizend panden per jaar – en omdat het een van de boegbeelden is geworden van de burgemeester als bestuurlijk handhaver in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit (Bruijn, 2018). Ook weten we uit eerder onderzoek dat burgemeesters bij het gebruik van deze bevoegdheid verschillende afwegingen maken, maar nog niet welke overwegingen dat zijn (VROM-Inspectie, 2009).

We hanteren in dit onderzoek een leiderschapsperspectief, waarbij we analyseren welke overwegingen burgemeesters maakten bij de toepassing van hun bevoegdheid. Centraal stellen we de vraag of zij een pand sloten vanuit een eigen inhoudelijke visie waarin een bepaalde maatschappelijke doelstelling of bepaalde ideologische normen en waarden tot uitdrukking komen, of dat ze dat deden als 'getrouwe' uitvoerders van het lokale en het regionale Damoclesbeleid. Hierin laten we het onderscheid van John en Cole (1999) terugkomen tussen de burgemeester als eigenstandig 'visionair leider' enerzijds, en de meer op consensus gerichte burgemeester die als 'zaakwaarnemer' uitvoering geeft aan het beleid dat in overleg met anderen is vastgesteld. Sterk verwant daaraan is het onderscheid tussen transformationele en transactionele leiders, waarbij het eerstgenoemde type leiders gericht is op het inspireren van anderen vanuit eigen overtuigingen en het laatstgenoemde type meer gericht is op het dienen van anderen (Bass & Bass, 2008). Het antwoord op de vraag welk van deze twee typen leiderschap burgemeesters tonen door vanuit meer situationele of juist meer visionaire overwegingen te handelen, maakt inzichtelijk of de burgemeester een eigen politieke invulling geeft aan zijn bevoegdheid, en daarmee minder politiek neutraal en verbindend optreedt, of juist de verbinding met de gemeenteraad en andere burgemeesters in de regio zoekt. In het eerste geval zou er veel eerder sprake zijn van een problematische rolvermenging die de rol van de burgemeester als apolitek verbinder en hoeder uitholt, dan in het laatste geval.

We stellen concreet drie vragen:

- a Wat zijn de overwegingen van burgemeesters bij het sluiten van panden in het kader van de Wet Damocles?
- b In hoeverre passen de besluiten van de burgemeester in het gemeentelijke Damoclesbeleid?
- c In hoeverre passen de besluiten van de burgemeester in de regio?

Het antwoord op de eerst vraag geeft inzicht in welk type waarden een rol speelt in de afwegingen van burgemeesters bij het toepassen van hun handhavende bevoegdheid. In onze conceptie van leiderschap staan de overwegingen centraal, omdat het gezag van een bestuurder afhangt van de mate waarin hij het publiek weet te overtuigen van de juistheid van zijn handelen ('t Hart, 2005). En deze overwegingen spelen een belangrijke rol in het onderscheid tussen transformatieel en transactioneel leiderschap (Bass & Bass, 2008). De antwoorden op de tweede en derde vraag geven eveneens inzicht in hoeverre de burgemeester vanuit eigen overtuiging handelt en dus 'politiek' handelt, of dienend is aan in samenspraak met anderen opgesteld beleid.

## 2 Vier typen beleidsoverwegingen

Voor het analyseren van de overwegingen van burgemeesters gebruiken we het onderscheid van Fischer (2003) tussen vier verschillende typen overwegingen, of wel discoursen, die gebruikt kunnen worden om beleidskeuzes te onderbouwen: (a) technisch-analytische overwegingen, (b) situationele overwegingen, (c) maatschappelijke overwegingen, en (d) ideologische overwegingen.

*Technisch-analytische overwegingen* zijn geënt op het bestaande beleid. Een bestuurder volgt in zo'n geval in zijn besluitvorming de vooraf vastgestelde, algemene beleidskaders. In het kader van het Damoclesbeleid kan hierbij gedacht worden aan sluiting van een pand bij indicaties van handel, zoals een overschrijding van de toegestane hoeveelheden drugs, de aanwezigheid van grote hoeveelheden contant geld, de aanwezigheid van een aparte ingang voor leveranciers of een overschrijding. De kernvraag is hier: is de overweging gebaseerd op specificaties uit het beleid?

*Situationele overwegingen* zijn niet algemeen van aard, maar wegen de unieke omstandigheden van het geval, niet vanuit een bepaalde ideologie, maar vanuit een contingentie benadering die de proportionaliteit van het beleidshandelen vooropstelt. Een bestuurder volgt hier dus in principe de algemene beleidskaders, maar weegt de toepassing daarvan naar gelang de situatie. Hij past zijn handelen dus aan de specifieke omstandigheden van het geval aan, wat maakt dat het om situationeel, of adaptief leiderschap gaat (Hernandez, Eberly, Avolio & Johnson, 2011), volgend aan wat de context van hem vraagt. In het kader van de Wet Damocles kunnen we bijvoorbeeld denken aan de aanwezigheid van kinderen in een drugspand of aan geldproblemen van de overtreder. De kernvraag is hier: is de overweging gebaseerd op de uniciteit van de situatie?

*Maatschappelijke overwegingen* zijn gericht op het bereiken van een algemeen maatschappelijk doel, zoals het tegengaan van overlast in de wijk, het voorkomen van brandgevaar, of het ontmoedigen van criminaliteit. Een bestuurder werkt in zo'n geval toe naar een bepaalde maatschappelijke visie, en houdt daarbij minder rekening met de unieke omstandigheden van het geval. De kernvraag is hier: is de overweging gebaseerd op het bereiken van een bepaald maatschappelijk doel?

*Ideologische overwegingen* zijn dan weer gericht op het realiseren van bepaalde algemene normen of waarden, zonder dat daarbij in de eerste plaats naar de

maatschappelijke effecten wordt gekeken. In het kader van het Damoclesbeleid kan hierbij gedacht worden aan het sluiten van drugspannen vanuit de morele overtuiging dat criminaliteit niet mag lonen, ook zonder dat er sprake is van overlast in de wijk. De kernvraag is hier: is de overweging gebaseerd op een algemeen ideologisch denkbeeld?

Waar technische en situationele overwegingen een uiting zijn van leiderschap dat dienend is aan het beleid en aan de specifieke omstandigheden van het geval en weinig politiek van aard zijn, zijn maatschappelijke en ideologische overwegingen politiek van aard en wijzen ze op eigenstandig, visionair leiderschap door burgemeesters (zie ook Terpstra, 2002), wat het door Fischer gemaakte onderscheid goed bruikbaar maakt voor dit onderzoek.

### 3 Methodologie

We analyseren in dit onderzoek 27 echte casus, dat wil zeggen daadwerkelijke toepassingen van de Damoclesbevoegdheid. Dat doen we omdat de feitelijke context bepalend kan zijn bij het nemen van besluiten, en onderzoek naar daadwerkelijke besluitvorming daarom de voorkeur verdient boven hypothetische casus, zoals bijvoorbeeld in een vignettenstudie (Avellaneda, 2013; Kühberger, Schulte-Mecklenbeck & Perner, 2002). De casus zijn afkomstig uit vijftien gemeenten uit de provincie Noord-Brabant.

Die keuze is ingegeven vanuit een *most similar systems design* (Lijphart, 1975): we minimaliseren de variatie tussen de casus door de overige omstandigheden zo veel mogelijk gelijk te houden. Binnen die omstandigheden analyseren we de overwegingen van burgemeesters. Zo isoleren we zo veel mogelijk het optreden van de individuele bestuurder. We kozen voor de provincie Noord-Brabant, omdat deze wordt beschouwd als een 'ideale' plaats voor ondermijnende criminaliteitsvormen door de gunstige geografische ligging, de nabije aanwezigheid van de haven van Rotterdam en de maatschappelijke acceptatie die heerst op het platteland (Nationale Politie en Openbaar Ministerie, 2016). Sluiting komt daardoor ook veelvuldig voor in de regio.

Binnen de provincie is gekozen voor de regionale eenheid Oost-Brabant, specifiek Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, die 21 gemeenten omvat. Deze keuze is ingegeven door het feit dat er binnen deze regio op dit beleidsterrein intensief wordt samengewerkt tussen gemeenten. Dit is een indicator dat er in de regio afspraken zijn gemaakt over de aandacht voor en aanpak van ondermijning en dat er overeenstemming is over de aard en de mate van de veiligheidsproblematiek. Al deze gemeenten hebben een vigerend Damoclesbeleid en sluiten daadwerkelijk panden. Ondanks de overeenkomsten binnen de regio is er ook verschil tussen de gemeenten: er zijn burgemeesters die bekend staan als snelle sluiters en er zijn burgemeesters die bijna niet sluiten.

Binnen de regio zijn casus geselecteerd op basis van de volgende criteria: (a) de casus is niet ouder dan uit het jaar 2016 omdat het Damoclesbeleid van bijna alle gemeenten sinds 2015 vigerend is, (b) de casus is afgerond, (c) de casus is niet herleidbaar (in verband met de privacy), en (d) de casus is controleerbaar op basis



van een aankondiging, gerechtsuitspraak, mediaberichtgeving, enzovoort. Het gaat dus alleen om gevallen waarin de bevoegdheid daadwerkelijk is gebruikt en niet om gevallen waarin de burgemeester uiteindelijk heeft besloten niet te sluiten. Deze keuze vergroot de validiteit van het onderzoek, omdat er dan een officieel besluit ligt; in andere gevallen is geen sprake van casus van het gebruik van de bevoegdheid. Op de afweging om de bevoegdheid al dan niet in te zetten, wat ook een aspect is van de leiderschapsrol van burgemeesters, geeft ons onderzoek dus geen zicht. Het criterium van controleerbaarheid is gehanteerd om triangulatie mogelijk te maken ten aanzien van de gehanteerde overwegingen. Gegevens die per gemeente bekeken zijn, zijn het Damoclesbeleid, aankondigingen, besluiten en persberichten. De informatie uit deze stukken is geverifieerd in interviews. Per gemeente heeft een interview plaatsgevonden met de burgemeester en/of een ambtenaar OOV en is een inhoudsanalyse van relevante documenten verricht. De interviews zijn getranscribeerd.

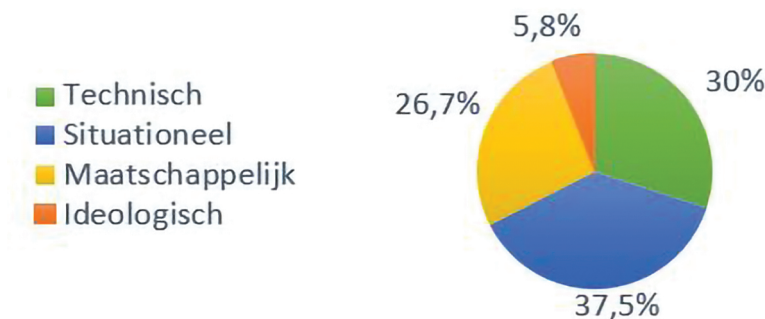
In totaal zijn 120 overwegingen van burgemeesters geïdentificeerd. Deze zijn vervolgens gecodeerd aan de hand van een codeboek dat was opgesteld op basis van het theoretisch kader. De betrouwbaarheid van de codering is gecontroleerd door een tweede codeur alle overwegingen te laten hercoderen. Enkele codes zijn op basis daarvan aangepast. Vervolgens is een Krippendorff's Alpha-test uitgevoerd in SPSS, die een waarde geeft van 0,809 ( $n=120$ ), wat kan worden beschouwd als voldoende betrouwbaar (De Swert, 2012).

## 4 Resultaten

In deze paragraaf worden de bevindingen van het onderzoek uiteengezet. We gaan daarbij eerst in op de typen overwegingen die we aantreffen en vervolgens op de aansluiting bij het gemeente- en regiobeleid.

### 4.1 Soorten overwegingen bij toepassing van de Wet Damocles

Van alle 120 overwegingen die burgemeesters in de 27 onderzochte casus meewogen, is 37,5% een situationele afweging, 30% een technische afweging, 26,7% een maatschappelijke afweging en 5,8% een ideologische afweging. In bijlage 1 is een verdere uitsplitsing van overwegingen per casus opgenomen. Het leiderschap dat burgemeesters laten zien is dus in de eerste plaats situationeel, omdat de unieke omstandigheden van het geval een prominente plaats innemen bij het sluiten van panden. Het beleid speelt evenwel, logischerwijs, ook een prominente rol in de afwegingen van burgemeesters: 36 van de afwegingen, ofwel 30%, is direct te herleiden tot het vigerende beleid. Daarmee laten burgemeesters zien het doel van de handhavende bevoegdheden voor ogen te hebben en te houden. Onder de technische overwegingen treffen we veelal de overtreding van de overschrijdingshoeveelheid aan, evenals indicaties van handel. Ook is het aantreffen van meerdere illegale artikelen naast drugs in de woning met enige regelmaat een aanleiding tot handhavend optreden.



**Figuur 1** Verdeling overwegingen van burgemeesters naar type (n=120)

Opvallend is dat de burgemeesters bij het nemen van een besluit in het kader van de Wet Damocles nooit alleen technische overwegingen meewegen. Die worden namelijk altijd vergezeld door andere afwegingen. Burgemeesters volgen dus niet klakkeloos het vooraf vastgestelde beleid, maar maken in veel gevallen een eigen afweging op casusniveau, waarbij situationele afwegingen het meest voorkomen.

In totaal worden in 24 van de 27 casus situationele overwegingen meegewogen in de beslissing, waarvan we er in totaal 45 aantreffen. Bij de situationele overwegingen draait het veelal om de persoonlijke omstandigheden van de inwoners. Persoonlijke omstandigheden zijn voor een burgemeester weliswaar geen reden om een pand niet te sluiten, maar kunnen wel leiden tot actie buiten het Damoclesbeleid. Dit betekent dat de burgemeester binnen de gemeentelijke organisatie acties uitzet om verantwoordelijkheid te nemen voor de aangetroffen situatie. Situaties die aan het licht komen na het ontdekken van illegale activiteiten zijn bijvoorbeeld: de aanwezigheid van dieren, onderdrukking en/of bedreiging van de pandeigenaren/bewoners, of de onwetendheid van pandeigenaren/andere bewoners aangaande de illegale activiteiten. Opvallend is dat driemaal eenzelfde soort casus terugkomt waarbij één bewoner van een pand drugs op zijn kamer hield waar de andere bewoners niets van wisten. Tot driemaal toe komen de drie verschillende burgemeesters, op basis van voornamelijk situationele overwegingen, dan tot hetzelfde besluit: een bestuurlijke waarschuwing in plaats van sluiting zoals het beleid voorschrijft. Dit indiceert dat een situationele overweging gebaseerd op unieke situaties niet (altijd) leidt tot verschillende besluiten.

In totaal zijn 32 maatschappelijke overwegingen meegewogen, steeds ook in combinatie met andere overwegingen. In achttien van de 27 casus spelen maatschappelijke overwegingen een rol. De meeste maatschappelijke overwegingen richten zich op de omgeving van een drugspand. De aanwezigheid van een plek waar drugs verhandeld worden, zorgt namelijk regelmatig voor veel overlast en onrust in een wijk door de aanzuigende werking op criminaliteit. Dit speelt voor veel burgemeesters een rol bij de beslissing tot sluiting van een pand. Daarnaast willen veel burgemeesters het signaal afgeven dat wordt opgetreden om zo drugshandel te ontmoedigen. Vooral in het buitengebied is het sluiten van een pand regelmatig bedoeld als signaal om te laten zien dat ook in het buitengebied toezicht wordt gehouden.



**Tabel 1**      *Overwegingen geordend naar type besluit*

	<b>Technisch</b>	<b>Situatio- neel</b>	<b>Maatschap- pelijk</b>	<b>Ideologisch</b>	<b>Totaal</b>
Bestuurlijke waarschuwing	6,7%	16,7%	0,8%	1,7%	25,8%
Gedeeltelijke sluiting	0,0%	3,3%	0,8%	0,0%	4,2%
Voorwaardelijke sluiting	0,0%	2,5%	2,5%	0,0%	5,0%
Woningsluiting	23,3%	15,0%	22,5%	4,2%	65,0%
Totaal	30,0%	37,5%	26,7%	5,8%	100%

Ideologische overwegingen treffen we in totaal zeven keer aan, opnieuw steeds gemaakt in combinatie met andere soorten overwegingen. De ene soort ideologische overweging richt zich op het markeren van de eigen verantwoordelijkheid van mensen: burgemeesters vinden dat mensen zich bewust moeten zijn of bewust gemaakt moeten worden van de verantwoordelijkheid die ze hebben als ze een pand bezitten of verhuren. Burgemeesters wegen dat regelmatig mee bij bestuurlijke waarschuwingen, die ze inzetten om die verantwoordelijkheid te benadrukken. De andere soort ideologische overweging verzet zich tegen het op een illegale manier verdienen van geld, waardoor er niet bijdragen wordt aan een gemeenschap zoals anderen dat wel doen. Zeker als er duidelijke indicaties zijn van meerdere oogsten, waarbij dus al meer geld verdiend is, wordt dat gezien als een overweging voor een woningsluiting.

- *Overwegingen naar type besluit*

Het soort overweging is ook te ordenen naar het soort besluit dat de burgemeester neemt. Een burgemeester sluit een pand namelijk niet altijd meteen volledig. Hij kan ook een voorwaardelijke of gedeeltelijke sluiting opleggen, of een bestuurlijke waarschuwing afgeven. Tabel 1 laat zien dat situationele overwegingen bij ieder type een rol spelen. De tabel laat daarnaast zien dat bij bestuurlijke waarschuwingen situationele overwegingen vaker meegewogen worden en dat bij woningsluitingen technische overwegingen vaker meewegen. Een woningsluiting is dus veelal gebaseerd op het beleid, dat inderdaad uitgaat van sluiting bij overtreding van de wet. Maar ook maatschappelijke overwegingen spelen relatief vaak een rol bij woningsluiting. Uit de interviews blijkt dat bij sluiting veelal de ernst van de overtreding (technisch) meegewogen wordt in combinatie met de effecten voor bijvoorbeeld de omgeving (maatschappelijk), omdat de woningsluiting een grotere impact heeft op het leven van de bewoners en deze impact gerechtvaardigd dient te worden. Dat gebeurt dus veelal vanuit maatschappelijk oogpunt. De interviews wijzen erop dat situationele overwegingen veelal worden meegewogen bij woningsluiting, zodat de burgemeester zich goed kan verantwoorden in het geval van beroep tegen een besluit.

De kleine N bij een aantal typen besluiten maakt het niet mogelijk definitieve uitspraken te doen over de samenhang tussen type besluit en type overwegingen, maar de analyse geeft aanleiding om te vermoeden dat er aan de verschillende typen besluiten verschillende typen overwegingen ten grondslag liggen.

Al met al zien we burgemeesters, als we naar de aangetroffen overwegingen kijken, dus niet zo zeer optreden als visionaire leiders die een eigen ideologie nastreven. Het zijn eerder getrouwe uitvoerders van het beleid en vooral situationele leiders die het beleid zo implementeren dat het recht doet aan de unieke omstandigheden die in de praktijk worden aangetroffen. En daarbij lijkt het type besluit verschil te maken, waarbij de woningsluiting vooral beleidsmatig en maatschappelijk verantwoord wordt en de bestuurlijke waarschuwing vooral situationeel.

#### *4.2 Aansluiting bij het gemeentelijke beleid*

De 27 besluiten van de burgemeester zijn in ons onderzoek getoetst aan twee onderdelen van het gemeentelijke Damoclesbeleid. Het eerste onderdeel waaraan getoetst is, is of er sprake is van een overtreding zoals wordt aangegeven in de Opiumwet. Hierbij moet er dus sprake zijn van een overtreding van de handelshoeveelheid. Dit is belangrijk, want zonder deze overtreding van de handelshoeveelheid mag de burgemeester niet handhavend optreden. Het tweede onderdeel waaraan getoetst is, is het hanteren van de Damoclesmatrix zoals deze is opgenomen in het lokaal vastgestelde Damoclesbeleid. De matrix schrijft voor bij welke overschrijding van de Opiumwet de burgemeester mag optreden, welke herstelmaatregelen de burgemeester mag nemen (bestuurlijke waarschuwing of sluiting) en voor hoe lang de burgemeester de herstelmaatregelen mag toepassen.

In alle 27 casus is er sprake van een overtreding van de handelshoeveelheid. De burgemeester heeft op dit punt dus in alle casus gehandeld volgens de richtlijnen. De aangetroffen hoeveelheden verschillen echter sterk. In sommige casus besluit de burgemeester te sluiten bij het vinden van een tiental plantjes, in andere casus geven de burgemeesters bij een kleine overschrijding van de handelshoeveelheid aan niet te sluiten maar hooguit te waarschuwen.

Als tweede is er gekeken in hoeverre de burgemeester de Damoclesmatrix hanteert. De Wet Damocles geeft de burgemeester namelijk de vrijheid om af te wijken van het vigerende beleid van de gemeente, mits het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel in acht worden genomen (Bruijn & Vols, 2017). In het gemeentelijke Damoclesbeleid is een hardheidsclausule opgenomen, wat de burgemeester de gelegenheid geeft om afwijkend te beslissen. In negentien van de 27 casus heeft de burgemeester gehandeld volgens de Damoclesmatrix in het gemeentelijke Damoclesbeleid. In de overige acht casus wijkt de burgemeester af van de Damoclesmatrix en maakt hij dus gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid. Dit doet hij bijvoorbeeld door een woning maar voor een gedeelte af te sluiten, met ontzegging van de toegang aan bepaalde personen, of door een pand voorwaardelijk te sluiten. In een aantal casus besluit de burgemeester om bij het aantreffen van drugs niet te sluiten in overeenstemming met de matrix, maar een bestuurlijke waarschuwing te geven. Ook wijkt een burgemeester soms af door een pand korter of juist langer te sluiten dan dat de matrix voorschrijft. Uit het

**Tabel 2**      *Gebruik discretionaire bevoegdheid naar type besluit*

	<b>Toepassing conform matrix</b>	<b>Gebruik discretionaire bevoegdheid</b>
Bestuurlijke waarschuwing	4	3
Gedeeltelijke sluiting	0	1
Voorwaardelijke sluiting	0	1
Woningsluiting	15	4
Totaal	19	9*

\* Het vroegtijdig beëindigen van de woningsluiting is een extra besluit inzake woningsluiting. Het totaal aantal besluiten dat ten grondslag ligt aan de 27 casus bedraagt daarom 28.

onderzoek blijkt dat de burgemeester bij het gebruiken van zijn discretionaire bevoegdheden veel situationele overwegingen maakt.

Sommige gemeenten hebben overigens verzwarende omstandigheden in het beleid opgenomen. Dat stelt hen in staat om een zwaardere handhavende maatregel te nemen zonder af te wijken van het beleid. In andere gemeenten is niet gekozen voor deze aanpak omdat de lijst van verzwarende maatregelen nooit compleet zou zijn. Het argument van die gemeenten is dat de burgemeester altijd een verzwarende maatregel kan opleggen. Door gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid hoeven er volgens hen geen verzwarende maatregelen opgenomen te worden in het beleid, zo blijkt uit de voor dit onderzoek gehouden interviews.

De onderstaande tabel is een weergave van hoe burgemeesters hebben gehandeld uitgesplitst naar het soort besluit dat ze hebben genomen. Hieruit blijkt dat van de zeven bestuurlijke waarschuwingen er in totaal vier bestuurlijke waarschuwingen zijn afgegeven door middel van de normale toepassing van de Damoclesmatrix. Bij drie bestuurlijke waarschuwingen is gebruikgemaakt van de discretionaire bevoegdheid. Bij de gedeeltelijke sluiting en de voorwaardelijke sluiting is ook gebruikgemaakt van de discretionaire bevoegdheid. Deze bijzondere besluiten zijn in geen van de gemeenten opgenomen in het Damoclesbeleid. Van de in totaal achttien woningsluitingen zijn er vijftien gesloten volgens de matrix uit het gemeentelijke Damoclesbeleid. Bij drie woningsluitingen heeft de burgemeesters besloten zijn discretionaire bevoegdheid te gebruiken. Bij één woningsluiting is door de burgemeester besloten om de woningsluiting eerder te beëindigen dan het gemeentelijke Damoclesbeleid voorschrijft. Daar is dus wel gehandeld volgens de matrix, maar is de sluiting vroegtijdig beëindigd. Dit maakt dat er dus twee besluiten in één casus zijn genomen: een besluit om de woning te sluiten en een besluit om de woningsluiting eerder te beëindigen, waarbij de burgemeester gebruikmaakte van zijn discretionaire bevoegdheid.

Het is opvallend dat de burgemeester zijn discretionaire bevoegdheid het meest gebruikt om een minder zware maatregel op te leggen dan het Damoclesbeleid voorschrijft: bestuurlijke waarschuwing in plaats van een sluiting, een gedeeltelijke sluiting en een voorwaardelijke sluiting in plaats van een volledige sluiting en

het vroegtijdig beëindigen van een sluiting. Slechts in drie casus gebruikt de burgemeester zijn discretionaire bevoegdheid om een zwaardere maatregel op te leggen: een sluiting in plaats van een bestuurlijke waarschuwing.

Al met al volgen burgemeesters dus in 70% van de gevallen het gemeentelijke Damoclesbeleid en wijken ze daar in 30% van de gevallen van af. Waar ze dat doen, doen ze dat vooral om de maatregelen te verlichten. En aan die beslissingen liggen vooral situationele overwegingen ten grondslag. Afgezet tegen het lokale beleid zien we dus dat de burgemeester in de eerste plaats zaakwaarnemer is in de zin dat hij het gemeentelijke beleid volgt en, waar nodig geacht, gebruikmaakt van zijn discretionaire bevoegdheid vanuit een idee van situationeel leiderschap.

#### *4.3 Aansluiting bij het regiobeleid*

Behalve aan het gemeentelijke beleid zijn de onderzochte besluiten van de burgemeesters ook getoetst aan twee aspecten van het regiobeleid: (a) de algemene dan wel casusgerichte aanpak en (b) het al dan niet respecteren van afspraken met ketenpartners.

- *Het volgen van de algemene aanpak*

In het regionale beleid van Brabant-Zuidoost is een algemene aanpak overeengekomen, die bepaalt dat er altijd gehandhaafd moet worden, wat de individuele omstandigheden ook mogen zijn. Het idee hierachter is dat hiermee een sterk signaal wordt afgegeven. Enerzijds naar de overtreders: 'Let op: hier wordt streng gehandhaafd', anderzijds ook naar de mogelijke 'slachtoffers' en mensen die ondersteuning bieden aan de activiteiten: 'Op het moment dat je meewerkt aan het ondersteunen van criminele activiteiten, word je aangepakt'. Deze niet-casusgerichte aanpak gaat ervan uit dat de burgemeester op voorhand een lijn kiest die voor iedereen hetzelfde is en daar vervolgens naar handelt. Bij het casusgerichte handelen daarentegen wordt per casus gekeken hoe de burgemeester wil handelen. Dit betekent dat de burgemeester op individueel niveau de casus beoordeelt en de juiste aanpak bepaalt. Daarbij is dus sprake van meer *agency* en persoonlijk leiderschap van de burgemeester, omdat die zijn eigen afweging maakt.

Van de in totaal vijftien gemeenten stellen er twaalf dat zij de strenge, algemene aanpak hanteren. Dit betekent dat er in eerste instantie niet gekeken wordt naar individuele omstandigheden, maar naar de toepassing van het handhavingsbeleid. Er is echter maar één gemeente van deze twaalf waar deze benadering ook expliciet naar voren komt in de overwegingen bij het nemen van een sluitingsbesluit. Bij de andere gemeenten wegen burgemeesters juist ook veel situationele overwegingen mee voordat zij een besluit nemen, en dat leidt in sommige casus ook tot niet-handhaven of anders handhaven dan de regionale aanpak voorschrijft. Dit wil echter niet per se zeggen dat de andere elf gemeenten, die zeggen een strenge aanpak te hebben, deze niet hanteren. Uit onze gegevens komt namelijk naar voren dat burgemeesters ook bij het nemen van strenge besluiten – meteen sluiten bij het aantreffen van (kleine) hoeveelheden – situationele factoren meewegen. De strenge lijn wordt dan aangevuld met casusspecifieke overwegingen, die evenwel niet altijd tot een ander besluit leiden.

Burgemeesters geven in de gevoerde gesprekken aan op dit punt in een moeilijke positie te zitten. Enerzijds zouden zij graag een eensluidend regionaal beleid voeren voor alle gevallen, maar tegelijk hebben ze soms te maken met schrijnende persoonlijke situaties en houden ze rekening met de groeiende rechtsgang van Damocleszaken bij de rechtbank. Wetende dat de rechter de individuele casus beoordeelt op proportionaliteit en subsidiariteit en daarbij de regionale aanpak niet meeweegt, voelen zij zich haast verplicht ook op individuele gronden afwegingen te maken, en zo nodig van het regionale beleid af te wijken. Dat maakt het niet gemakkelijk de regionale, algemene en strenge lijn te blijven hanteren en niet-casusgericht te besluiten.

- *Afspraken met ketenpartners*

Het tweede onderdeel van de regionale afspraken waaraan getoetst is, is of de burgemeester oog heeft voor partners in de ketensamenwerking. Dit houdt in dat de burgemeester bij het gebruik van zijn handhavende bevoegdheden rekening houdt met partners waar de burgemeester mee moet samenwerken. We hebben hierbij gekeken of er op bepaalde terreinen regionale afspraken zijn gemaakt en op welke manier burgemeesters daar mee omgaan. Denk hierbij aan afspraken met woningbouwverenigingen over het niet sluiten van (sociale)huurwoningen, die dan aan de woningvoorraad zouden worden onttrokken, of aan afspraken met zorginstellingen over de handhaving in hun woningen. We wegen dit mee in dit onderzoek, omdat het oog hebben voor partners laat zien of de burgemeester rekening houdt met andere belanghebbenden en met hen tot afspraken komt en daar ook naar leeft. Op het moment dat een burgemeester veel rekening houdt met de partners in de ketensamenwerking, en zelfs zijn besluit daarop afstemt, duidt dit op een consensusgerichte leiderschapsstijl. De burgemeester kan immers ook kiezen voor een aanpak waarbij de partners in de ketensamenwerking zich aanpassen aan het besluit van de burgemeester, wat meer zou duiden op visionair leiderschap.

Uit de interviews komt naar voren dat er in de regio is afgesproken dat er altijd gehandhaafd wordt, maar dat deze afspraak niet door iedere burgemeester hetzelfde wordt uitgelegd aan de partners in de ketensamenwerking. Dit leidt ertoe dat het per burgemeester verschilt hoe er wordt omgegaan met de belangen van partners in de ketensamenwerking. Dit komt het uitdrukkelijkst naar voren als het gaat om de afspraken met woningbouworganisaties. Elf van de vijftien burgemeesters hebben afspraken gemaakt met woningbouwverenigingen over het al dan niet sluiten van huurwoning. Zij besluiten ingevolge deze afspraken een pand van de woningbouwvereniging niet te sluiten op het moment dat de verhuurder maatregelen neemt om het huurcontract te ontbinden. De vier andere burgemeesters maken evenwel geen onderscheid tussen particuliere verhuurders en woningbouwverenigingen. Zij sluiten een huurpand wel, omdat zij vinden dat een woning van een woningbouwvereniging niet anders behandeld dient te worden dan een particuliere huurwoning. Deze burgemeesters willen geen precedentwerking en sluiten daarom uit principe alle woningen, mocht dat nodig zijn. Concluderend kan gesteld worden dat de dagelijkse handhavingspraktijk lang niet altijd overeenstemt met de afspraken die burgemeesters in regioverband hebben

gemaakt. Burgemeesters laten in hun uitstraling en beleid zien dat zij één lijn trekken en dat die lijn betekent dat er bij een overtreding van de Wet Damocles altijd sluiting volgt, ongeacht de omstandigheden. Dit beeld laat een sterke en visionaire burgemeester zien. Kijken we naar de feitelijke besluiten en de overwegingen die daar achter liggen, dan zien we dat de praktijk voor een flink deel een andere is. Burgemeesters maken wel degelijk eigen casusspecifieke afwegingen, en tonen daarin in die zin zelfstandig leiderschap. Maar ze hanteren daarbij vooral situationele overwegingen, die primair gericht zijn op het nemen van beslissingen die de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit respecteren in het licht van mogelijke rechterlijke toetsing. Daaruit spreekt eerder een beeld van volgzzaamheid dan een beeld van sterk burgemeesterlijk leiderschap, omdat besluiten niet worden gedreven door een eigen inhoudelijke, ideologische of maatschappelijke visie, maar voorsorteren op rechterlijke toetsing.

## 5 Discussie

Bij de toepassing van het Damoclesbeleid hanteren burgemeesters dus vooral beleidstechnische en casusspecifieke overwegingen. Minder vaak worden maatschappelijke en ideologische overwegingen meegewogen, die een bepaald burgemeesterseigen maatschappelijk doel of een individuele ideologie nastreven. Die bevinding laat zien dat burgemeesters bij het gebruik van hun handhavende bevoegdheid eerder gezien kunnen worden als consensusgerichte zaakwaarnemers die als portefeuillehouders uitvoering geven aan beleid dat in samenspraak met de gemeenteraad en anderen is vastgesteld (John & Cole, 1999), dan als eigenstandige visionaire leiders. Bovendien handelt de burgemeester meestal volgens het gemeentelijke Damoclesbeleid, wat eveneens duidt op een meer verbindende invulling van het leiderschap op dit terrein.

Pas als we de beslissingen van burgemeesters afzetten tegen de in de regio Brabant-Zuidoost gemaakte afspraken zien we meer *agency* van burgemeesters. Terwijl ze over het algemeen juist het liefst gelijk willen optrekken met de omliggende gemeenten om zo een waterbedeffect te vermijden, en gezamenlijk de ‘sluiting tenzij’-afpraak overeen zijn gekomen, zien we dat burgemeesters lokaal veelal toch hun eigen invulling geven aan het Damoclesbeleid. Dat leidt regelmatig ook tot andere beslissingen, maar niet altijd. Het maakt in ieder geval duidelijk dat er een meer casusgerichte aanpak wordt gehanteerd dan regionaal is overeengekomen. Daarbij is de ‘sluiting tenzij’-aanpak, die op zich duidt op gezamenlijk visionair leiderschap van de burgemeesters in de regio, feitelijk nauwelijks te handhaven vanuit de individuele verantwoordelijkheid die burgemeesters als bestuursorgaan hebben.

Juridisering speelt hierin een evidente rol: burgemeesters wegen de unieke omstandigheden van het geval mee, omdat hun beslissingen hierop mogelijk door een rechtbank worden getoetst (zie ook Karsten, Schaap, Hendriks, Van Zuydam & Leenknegt, 2014: 87; Bruijn, 2018). De toenemende druk vanuit de rechtbank maakt dat burgemeesters zich meer en beter moet verantwoorden over hun besluiten (Bruijn & Vols, 2017). Als een burgemeester dit niet doet, dan loopt hij



het risico dat het besluit teruggedraaid wordt door de rechtbank. De 'kwetsbaarheid' die daarmee gepaard gaat, bijvoorbeeld in het licht van de publieke opinie over burgemeesters die (herhaaldelijk) ongelijk krijgen in de rechtbank, weerhoudt ten minste een deel van de geïnterviewde burgemeesters ervan vasthoudend de strenge, regionale lijn te volgen. Hier botsen de typen leiderschap van de visionair en van de zaakwaarnemer met elkaar. Er komt in ons onderzoek duidelijk naar voren dat burgemeesters in de regio de verbinding zoeken vanuit een inhoudelijke visie op hoe het beleid zou moeten worden gehanteerd, wat meer duidt op visionair leiderschap (John & Cole, 1999), maar de omstandigheden zorgen er juist voor dat burgemeesters zich veel volgender en minder eigenstandig opstellen. Wat ons betreft vraagt dit mechanisme om een herijking van het regionale Damoclesbeleid, waarbij meer rekening wordt gehouden met de lokale uitwerking en casusspecifieke omstandigheden.

Over het geheel genomen komt uit ons onderzoek niet het beeld naar voren van een burgemeester als sheriff, die eigenstandig en vanuit een eigen visie invulling geeft aan het Damoclesbeleid. Hij volgt veel eerder het gemeentelijke beleid waarmee de gemeenteraad heeft ingestemd en toont vooral situationeel leiderschap. Ook op dit terrein heeft het leiderschap van de Nederlandse burgemeester, in ieder geval in de regio die wij onderzochten, dus een veel verbindender en apolitiek karakter dan tegenstanders van de burgemeester als sheriff soms doen geloven (zie ook Karsten & Hendriks, 2017). Daarmee lijkt het beeld van de problematische rolvermenging enigszins overtrokken (vergelijk Mein, 2010; Sackers, 2010) en vinden we voor wat betreft het Damoclesbeleid meer steun voor het idee van de burgemeester als 'supernetwerker' (Prins, 2014), wiens positie als burger-vader niet meteen ernstig onder druk staat. Daar zouden we tegenin kunnen brengen dat het publieke beeld zoals dat op burgers overkomt nog altijd een ander zou kunnen zijn, zeker als we uitgaan van de strenge lijn zoals die in het regionale beleid wordt voorgestaan en wordt uitgedragen. In de media zou een burgemeester, die de bevoegdheid immers uiteindelijk toepast, nog altijd als boeman kunnen overkomen. Daar geeft ons onderzoek geen inzicht in. Tegelijk weten we uit bestaande media-analyses wel al dat het publieke beeld van de burgerboeman, voor zover dat bestaat, burgemeesters niet serieus in de problemen brengt (Ambrosius & Karsten, 2018).

Daarbij moeten we natuurlijk wel opmerken dat dit onderzoek zich op maar één veiligheidsregio heeft gericht, juist om de omstandigheden zo veel mogelijk gelijk te houden en de overwegingen van individuele burgemeesters te isoleren. Dat heeft gevolgen voor de generaliseerbaarheid van onze bevindingen. We weten niet of die ook gelden buiten de regio. Wel bieden we met dit onderzoek een nog vrij zeldzame bestuurskundige analyse van hoe burgemeesters met hun nieuwe bevoegdheden omgaan. Ook moeten we opmerken dat we, omdat we bewust hebben gekozen voor échte beslissingen, de contextgevoeligheid van de genomen beslissingen niet helemaal hebben kunnen wegnemen. Er zijn altijd omstandigheden die een beslissing uniek maken en daarom tot andere overwegingen en een ander type leiderschap zouden kunnen leiden. Ook weten we, ondanks de triangulatie die we hebben toegepast, nooit helemaal zeker of we de échte overwegingen van burgemeesters hebben weten te achterhalen. Voor een deel blijven die zelfge-

rapporteerd. Een vignettenstudie die burgemeesters identieke fictieve casus voorlegt, zou beter kunnen toetsen of de overwegingen van burgemeesters echt per individu verschillen en of ze echt verschillende leiderschapsstijlen hanteren bij het gebruikmaken van hun bevoegdheden zoals die volgen uit het Damoclesbeleid. Tegelijk waren wij juist geïnteresseerd in hoe burgemeesters echt handelen. We laten met dit onderzoek zien dat er in het Damoclesbeleid aanzienlijke ruimte is voor politiek leiderschap voor burgemeesters, maar dat ze die niet op een fundamenteel andere manier invullen dan ze met veel van hun andere taken doen. Ze laten vooral het situationele besef en de pragmatische houding zien die zo kenmerkend zijn voor burgemeesters (Korsten, Schoenmaker, Bouwmans & Resoort, 2012), en waarmee ze de politisering van hun ambt die van dit soort politiekgevoelige bevoegdheden uitgaat goeddeels weten af te houden.

## Literatuur

- Ambrosius, R. & N. Karsten (2018) Burgemeester aan de schandpaal: een media-analyse naar de factoren die leiden tot het gedwongen vertrek van burgemeesters. *Bestuurskunde*, 27(1), 72-84.
- Avellaneda, C.N. (2013) Mayoral decision-making: issue salience, decision context, and choice constraint? An experimental study with 120 Latin American mayors. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(3), 631-661.
- Bass, B.M. & R. Bass (2008) *The Bass handbook of leadership: theory, research, & managerial applications*. New York: Free Press.
- Blanksma, E., P. Depla, J. Jorritsma, J. Mikkers & T. Weterings (2018) Een burgemeester is er ook voor keiharde misdaadbestrijding. *NRC Handelsblad* 10 april 2018.
- Bruijn, L.M. (2018) De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 4(3), 143-162.
- Bruijn, L.M. & M. Vols (2017) Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: een analyse van de toepassing van de Wet Damocles. In: H.D. Tolsma & P. de Winter (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving* (pp. 189-205). Den Haag: Boom juridisch.
- Bruijn, L.M., M. Vols & J.G. Brouwer (2018) Home closure as a weapon in the Dutch war on drugs: Does judicial review function as a safety net? *International Journal of Drug Policy*, 51, 137-147.
- Fischer, F. (2003) *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, P. 't (2005) Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226-238.
- Hernandez, M., M.B. Eberly, B.J. Avolio & M.D. Johnson (2011) The loci and mechanisms of leadership: exploring a more comprehensive view of leadership theory. *The Leadership Quarterly*, 22(6), 1165-1185.
- Nationale Politie en Openbaar Ministerie (2016) *Jaarbericht Intensivering Aanpak Ondermijning in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- John, P. & A. Cole (1999) Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared. *Local Government Studies*, 25(4), 98-115.



- Karsten, N. & F. Hendriks (2017) Don't call me a leader, but I am one: the Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership*, 13(2), 154-172.
- Karsten, N., L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & G.-J. Leenknecht (2014) *Majesteitelijk en magistraatelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- Korsten, A.F.A., M. Schoenmaker, H. Bouwmans & A. Resoort (2012) *Onder burgemeesters: finesse van het burgemeesterschap*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Kühberger, A., M. Schulte-Mecklenbeck & J. Perner (2002) Framing decisions: hypothetical and real. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 89(2), 1162-1175.
- Lijphart, A. (1975) II. The comparable-cases strategy in comparative research. *Comparative Political Studies*, 8, 158-177.
- Mein, A. (2010) Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid: een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 34-44.
- Prins, R. (2014) *Safety first: how local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Sackers, H.J.B. (2010) *Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Schneiders, B. (2018) Haal de burgemeester uit de vuurlinie. *NRC Handelsblad* 19 maart 2018, p. 22.
- Terpstra, M. (2002) *Omstreden besluiten: filosofische aspecten van het besturen*. Amsterdam: SUN.
- VROM-Inspectie (2009) *Overlast en verloedering: evaluatie wetten Victoria en Victor*. Den Haag: Ministerie van VROM.

**Bijlage 1**    *Uitsplitsing van de typen overwegingen per casus*

<b>Gemeente</b>	<b>Casus</b>	<b>Technisch</b>	<b>Situatie- neel</b>	<b>Maatschap- pelijk</b>	<b>Ideologisch</b>	<b>Totaal</b>
A	1	1	3	1		5
	2		5			5
B	3	2	2			4
	4	2	1	1		4
C	5		4	1		5
	6	1	1	1		3
D	7	1		2	1	4
	8	1	3			4
E	9	2	1	1		4
F	10	1	2	1		4
G	11		1	2	1	4
	12	2		2		4
H	13		3	3		6
	14	2	3	1		6
I	15	1		2		3
	16	1		2		3
J	17	3	2			5
	18	2	3			5
K	19	2		2		4
	20		3		1	4
L	21	1	2	2	1	6
	22	1	1	2	1	5
M	23	1	3		1	5
N	24	2	1	1		4
	25	3		2		5
O	26	2	1	1	1	5
	27	2		2		4
<i>Totaal</i>		36	45	32	7	120

# De inzet van privaat gewapend maritiem beveiligingspersoneel of Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP) aan boord van Belgische en Nederlandse koopvaardij schepen

## Een rechtsvergelijkende analyse van de wetgeving van Europese vlaggenstaten

*Ilja Van Hespen*

*Tot voor kort konden Nederlandse handelsschepen geen beroep doen op privaat maritiem beveiligingspersoneel om zich te beschermen tegen piraten. Enerzijds vond men immers dat de Staat het monopolie moest blijven behouden over het gebruik van geweld en anderzijds vreesde men ook voor de escalatie van geweld of internationale incidenten. Deze houding verstoorde echter het level playing field in de maritieme sector en verhoogde ook het risico op uitvlaggen en niet-invlaggen. De vraag of er als gevolg van de nieuwe Wet ter Bescherming Koopvaardij een gelijk speelveld zal ontstaan met de koopvaardij uit andere staten wordt in dit artikel beantwoord.*

### 1 Introductie

In dit artikel wordt ingegaan op de problematiek van de bestrijding van de internationale criminaliteit op zee (zie Van Hespen en Barros, 2013) en meer in het bijzonder op die van het beschermen van de handelsvloot tegen daden van maritieme piraterij (zie voor een gedetailleerde bespreking van het concept 'maritieme piraterij' in verhouding tot andere vormen van maritieme misdaden Van Hespen, 2016), door het inzetten van privaat gewapend maritiem beveiligingspersoneel. Het *unique selling point* voor de maritieme beveiligingsbedrijven bestaat erin dat tot op heden geen enkel schip met gewapende bewakers aan boord is geëchaup (Ince & Co International LLP, 2012). Het debat vandaag is dan ook niet langer gericht op de vraag of er een beroep zou moeten kunnen worden gedaan op private maritieme beveiligingsbedrijven of Private Maritime Security Companies

(PMSC's) als bescherming tegen daden van maritieme piraterij.<sup>1</sup> Ook op de vraag of het vanuit juridisch oogpunt mogelijk is voor staten om private maritieme beveiligingsbedrijven (PMSC's) in te zetten, werd elders al bevestigend geantwoord (Van Hespen, 2014).

Aanvankelijk is Nederland in 2011 enkel begonnen met het aanbieden van militaire beschermingsdetachementen (zogenoemd Vessel Protection Detachment (VPD)) aan zijn reders. Verscheidene andere lidstaten, waaronder Frankrijk,<sup>2</sup> Spanje,<sup>3</sup> Israël en Italië<sup>4</sup> hebben eveneens de diensten van hun militair personeel aangeboden voor het bewaken van commerciële vaartuigen die hun vlag voeren (Dutton, 2013: 121).

Hoewel het meenemen van gewapende particuliere beveiligers al sinds 2011 een even efficiënt afschrikkingsmiddel leek te vormen tegen aanvallen door piraten als het inschepen van militaire detachementen, bleven sommige vlaggenstaten toch weigerachtig staan tegenover deze oplossing en verkoos men om deze beveiligingsopdrachten enkel te laten uitvoeren door goed opgeleide militairen. Enerzijds vond men immers dat de Staat het monopolie moest blijven behouden over het gebruik van geweld en anderzijds vreesde men ook voor de escalatie van geweld of internationale incidenten.

Tegenwoordig zijn er echter ook meer en meer Europese landen die de inzet van privaat gewapend veiligheidspersoneel aan boord van koopvaardischepen toelaten. Dit is onder meer zo voor het Verenigd Koninkrijk (Interim Guidance to UK Flagged Shipping 2011) en Noorwegen (art. 39 en 40 Ship Safety and Security Act 2007), die hun wetgeving daartoe hebben aangepast in 2011, en Denemarken,

1 Volgens de begripsomschrijving in art. 101 sub a Verdrag van 10 december 1982 van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Montego Bay, 10 december 1982, in werking getreden op 16 november 1994) 1833 UNTS 397; 21 ILM 1245 (hierna LOSC), dient aan de volgende vijf elementen simultaan voldaan te zijn om te kunnen spreken van de internationale misdaad van 'piraterij':

- 1 Iedere onwettige daad van geweld of aanhouding, alsmede iedere daad van plundering;
- 2 voor persoonlijke doeleinden;
- 3 op volle zee of op een plaats die buiten de rechtsmacht van enige staat valt;
- 4 die door de bemanning of de passagiers van een particulier schip of een particulier luchtvaartuig wordt gepleegd;
- 5 en die is gericht (in volle zee), tegen een ander schip of luchtvaartuig of tegen personen of eigendommen aan boord van een zodanig schip of luchtvaartuig.

2 De Wet n° 83-629 van 12 juli 1983 somt de toegestane activiteiten op in het kader van private bewaking, maar maakt geen melding van activiteiten in het maritieme domein.

3 Royal Decree 1628/2009 on private security and weapons, en Order PRE/2914/2009.

4 In Italië bestaat het wettelijk kader in de strijd tegen piraterij uit art. 1135 en 1136 Navigation Code; art. 12 Code of Criminal Procedure; art. 7 Criminal Code; art. 9, par. 5 en 6 Decree-Law No. 421 van 1 december 2001, zoals gewijzigd door de Wet No. 6 van 31 januari 2002; art. 5, par. 4-6bis Wet 12 van 24 februari 2009 en haar wijzigingen en art. 5, par. 1-5ter Wet 130 van 2 augustus 2011 met betrekking tot dringende anti-piraterijmaatregelen, die uitvoering gaf aan Decree-Law No. 107 van 12 juli 2011.

Griekenland,<sup>5</sup> Cyprus<sup>6</sup> en Italië<sup>7</sup> die het beroep doen op private gewapende veiligheidsagenten wettelijk mogelijk hebben gemaakt in 2012 (Ginkel et al., 2013: 22). Hierbij is het opmerkelijk dat Italië de inzet van particuliere gewapende bewakingsagenten (PCASP) aan boord wel toelaat, maar alleen wanneer er geen militaire veiligheidsdetachementen (VPD) meer beschikbaar zijn, waardoor deze optie niet als een bijkomende mogelijkheid kan gezien worden ten opzichte van de keuze voor bescherming door een VPD, maar veeleer als een aanvullende optie (Ginkel et al., 2013: 26).

Het Verenigd Koninkrijk maakt ook gebruik van VPD, maar laat hun inzet enkel toe aan boord van militaire schepen en niet om koopvaardij schepen te beschermen.

Tot voor kort waren Zweden, Frankrijk<sup>8</sup> en Duitsland<sup>9</sup> de enige Europese landen die net als Nederland een verbod hadden ingesteld op het gebruik van PCASP. Deze eerste drie landen hebben hun standpunt over dit onderwerp echter bijgesteld en hebben dan ook voorzien in de aanpassing van hun nationale wetgeving omtrent de mogelijke inzet van PCASP, waardoor Nederland als enige Europese land trouw bleef aan het beginsel van de noodzaak van een Staat om vast te houden aan het monopolie op het gebruik van geweld (Ginkel et al., 2013: 11).

Het feit echter dat Nederlandse schepen geen beroep konden doen op privaats maritiem beveiligingspersoneel verstoorde het *level playing field* in de maritieme sector en bracht onder meer het risico op uitvlaggen en niet-invlaggen met zich mee.

Als gevolg daarvan werd een wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Wet ter Bescherming Koopvaardij). Na advies van de Raad van State werd de goedgekeurde tekst op 13 maart 2018 voor bespreking doorgezonden aan de Eerste Kamer.

### 1.1 Doelstelling

De vraag waarop in dit artikel een antwoord wordt gezocht is of er als gevolg van deze nieuwe Wet ter Bescherming Koopvaardij een volledig gelijk speelveld zal

- 5 Law 4058 van 22 maart 2012 en Joint Ministerial Decision No. 641.36-2/12 van 24 april 2012.
- 6 Protection of Cyprus Ships Against Acts of Piracy and Other Unlawful Acts Law van 2012 (Law 77(I)/2012).
- 7 Decree of the Ministry of Interior Affairs no. 266 van 28 december 2012 maakt het inschepen mogelijk van private gewapende veiligheidsagenten (Privately Contracted Armed Security Personnel of PCASP) aan boord van schepen die onder Italiaanse vlag varen en Coast Guard Decree no. 349/2013 regelt alle aspecten in verband met de veiligheid en beveiliging van militair personeel (zogenoemde NMP's (Navy)) of PCASP. Het Decree nr. 349/2013 vervangt het vorige Italian Coast Guard Decree no. 963/2011, dat werd uitgevaardigd op 7 oktober 2011.
- 8 In Frankrijk bestaat het wettelijk kader inzake de strijd tegen piraterij uit Wet nr. 2011-13 van 5 januari 2011 betreffende maatregelen tegen piraterij en de uitoefening van de nationale politionele bevoegdheden op zee en Wet nr. 94-589 van 15 juli 1994 betreffende de modaliteiten voor de uitoefening van de nationale politionele bevoegdheden op zee.
- 9 Law for the Introduction of an Approval Procedure for Guard Companies on Seagoing Ships van 4 maart 2013.

ontstaan met de koopvaardij uit andere staten. Dit kan enkel als de wijze van beveiliging op een vergelijkbare wijze wordt geregeld als in andere Europese vlaggenstaten, zoals in het buurland België, maar ook in Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Noorwegen, Denemarken of Cyprus, als enige 'Open Registry'-land in de Europese Unie. De vraag is dus hoe de Nederlandse wetgever is omgegaan met de verschillende uitdagingen op juridisch vlak (zie Van Hespen, 2015).

Bovendien is er ook het politieke probleem of Nederland door het aannemen van de Wet ter Bescherming Koopvaardij inderdaad afstapt van het principe dat het geweldsmonopolie aan de Staat toekomt. Sommige geleerden en sommige landen blijven er immers van overtuigd dat de zeeën veilig houden enkel toekomt aan de overheid en dus ook een prerogatief dient te blijven van de overheden.

### 1.2 Methodologie

De volledige studie die aan de grondslag ligt van dit artikel betreft de wetgeving van 55 landen, waarvan de gezamenlijke vloot aan grote koopvaardij schepen 71,46% uitmaakt van de wereldhandelsvloot (Van Hespen, 2014).

In het kader hiervan werd de binnenlandse wetgeving van verschillende Europese vlaggenstaten geanalyseerd, aangevuld met officiële verslagen en rapporten van de United Nations Security Council (UNSC 2012), de World Customs Organization (WCO), de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), het Internationale Maritieme Bureau (IMB)<sup>10</sup> en de European Committee on Crime Problems van de Raad van Europa (CDPC 2012).

## 2 Toelating tot inzet van VPD of PCASP door de vlaggenstaat

### 2.1 Het Koninkrijk der Nederlanden

Zoals hiervoor gezegd liet Nederland tot op vandaag alleen het gebruik van militaire veiligheidsdetachementen (Vessel Protection Detachments, VPD) toe aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen. Het merendeel van deze schepen leek echter geen gebruik te maken van deze mogelijkheid. Meer dan 65% van het totale aantal handelsschepen vroeg zelfs geen VPD-bescherming aan (Ginkel et al., 2013: 10). Uit dit onderzoek van Ginkel et al. (2013: 10) blijkt dat slechts 8 tot 10% van de schepen die door de High Risk Area's varen in de buurt van Somalië die bescherming ook daadwerkelijk hebben aangevraagd. Opmerkelijk is ook het feit dat de schepen waarop VPD's werden ingescheept vaak geen *general cargo* schip, containerschip, tankschip of bulkcarrier waren, maar vooral zware lastschepen of olieplatformen terwijl ze gesleept werden, of schepen die ingezet werden

10 Het ICC International Maritime Bureau (IMB), opgericht in 1981, is een gespecialiseerde divisie van de International Chamber Of Commerce (ICC), die de bestrijding van maritieme fraude tot doel heeft. In het kader van haar resolutie A 504 (XII) (5) en (9), aangenomen op 20 november 1981, heeft de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) alle regeringen en organisaties aangemaand om samen te werken met het IMB. De toenemende dreiging van maritieme piraterij leidde in 1992 tot de oprichting van het IMB Piracy Reporting Centre (PRC) in Kuala Lumpur, Maleisië. Het PRC houdt een rond-de-klok toezicht op 's werelds scheepvaartroutes en verstuurt rapporten over aan piraterij gerelateerde incidenten aan de lokale politiediensten en de reders.

voor de bouw van windmolens op zee (Royal Association of Dutch Shipowners, 2012). De belangrijkste redenen die volgens Ginkel et al. (2013: 10) worden aangehaald voor het niet aanvragen van VPD-bescherming zijn de hoge kosten, het gebrek aan flexibiliteit op het gebied van implementatie en de lange aanvraagprocedures, die alle nadelige gevolgen hebben voor het concurrentievermogen.

Wat betreft de kosten blijkt uit de stukken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Beveiliging zeevaartroutes tegen piraterij)<sup>11</sup> dat Nederlandse rederijen tot april 2012 voor elke inzet van een VPD een basisbedrag moesten betalen van 150.000 euro met daarbovenop een som van 25.000 euro per week. Sindsdien is de gevraagde bijdrage echter gedaald tot 5.000 euro per dag. Voor een gemiddelde ontplooiing van drie weken impliceert dit een aanzienlijke daling van de kosten van 225.000 euro naar 105.000 euro.<sup>12</sup>

Maar het feit blijft dat particuliere aanbieders van gewapende bewakingsagenten aan boord beduidend lagere tarieven hanteren, die schommelen tussen 11.000 euro en 75.000 euro, afhankelijk van factoren zoals het aantal bewakers, de duur van de zeereis en de grootte van het schip dat ze moeten beschermen (Ginkel et al., 2013: 19). Niettemin blijft er voor elke scheepseigenaar één groot voordeel verbonden aan het kiezen voor de inzet van militaire veiligheidsdetachementen of VPD's. In dat geval is het immers de Nederlandse regering die alle nodige juridische regelingen treft en afspraken maakt met de andere landen voor het vervoer van de wapens. Zo heeft Singapore bijvoorbeeld aanvaard dat Nederlandse VDP's hun wapens kunnen opslaan in de Singaporese havens (Dutton, 2013: 123).

De Nederlandse regering heeft er duidelijk steeds de voorkeur aan gegeven om bescherming te bieden in de vorm van het beschikbaar stellen van militaire veiligheidsdetachementen of VPD, gebaseerd op de strikte interpretatie van artikel 97 van de Nederlandse Grondwet, dat bepaalt dat het leger er is voor de verdediging van het koninkrijk, ter bescherming van de belangen van het koninkrijk en voor het behoud en de bevordering van de internationale rechtsorde.<sup>13</sup>

Niettemin konden bemanningsleden van civiele koopvaardij schepen die de Nederlandse vlag voeren in beginsel al wel een wapenvergunning aanvragen voor twee wapens (één handvuurwapen en één halfautomatisch geweer) voor zelfverdediging tegen piraten. Zowel de reders zelf als de Koninklijke Vereniging van Nederlandse reders waren en zijn echter sterk gekant tegen het gebruik van vuurwapens door zeelieden.

Meer recent, in april 2013, erkende de regering de beperkingen in het gebruik van een VPD en kondigde ze aan dat ze een nieuwe wet zou opstellen om bijkomend ook het gebruik van PCASP's toe te laten. Als gevolg daarvan werd op 13 maart 2018 een wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Wet ter Bescherming Koopvaar-

11 *Kamerstukken II* 2010/11, 32706, 9, Beleidskader Militaire Vessel Protection Detachment (VPD) ter bescherming van individueel zeetransport.

12 *Kamerstukken II* 2010/11, 32706, 33.

13 *Kamerstukken II* 2010/11, 32706, 5.

dij). De wet werd inmiddels aangenomen en is verschenen in het Staatsblad op 7 juni 2019 (Stb. 2019, 186). Nu het wetsvoorstel is aangenomen, moet nog de Algemene Maatregel van Bestuur die bij deze wet hoort worden opgesteld, zodat de wet in werking kan treden. Naar verwachting zou deze eind 2019 moeten uitgevaardigd worden.

In artikel 2 Wet ter Bescherming Koopvaardij wordt duidelijk gesteld dat de wet slechts van toepassing is 'op gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden die buiten de territoriale zee van een staat worden verricht aan boord van schepen die op grond van Nederlandse rechtsregels gerechtigd zijn de Nederlandse vlag te voeren'. Het gevolg hiervan is dat schepen onder Nederlandse vlag niet kunnen rekenen op bescherming wanneer ze in de territoriale wateren varen van een andere Staat. Concreet biedt deze wet bijvoorbeeld geen bescherming tegen daden van gewapende zeeroof in Nigeriaanse territoriale wateren, nochtans een regio waar veel incidenten plaatsvinden.

De omschrijving in dit artikel, hoewel erg beperkend vanuit operationeel oogpunt, is vanuit juridisch oogpunt wel belangrijk omdat het toepassingsgebied van de wet hierdoor beperkt is tot de bijzondere situatie waarbinnen de Staat zijn beschermingstaak niet kan waarmaken, namelijk de bescherming van Nederlandse koopvaardischepen tegen piraterij buiten territoriale wateren van andere staten. Het is volgens de initiatiefnemers inderdaad niet mogelijk 'om op volle zee de politie te bellen'.<sup>14</sup>

Volgens de Afdeling Advisering van de Raad van State<sup>15</sup> komt het uitgangspunt dat het geweldsmonopolie bij de staat blijft, tot uitdrukking 'in de strikte voorwaarden waaronder geweld mag worden gebruikt' en dient het daarom als *lex specialis* te worden aanzien. 'Het mag dan ook niet beschouwd worden als een precedent voor uitbreiding naar andere sectoren waarin particuliere beveiligers actief zijn'.

Volgens artikel 4 is het de minister van Justitie en Veiligheid die per transport toestemming moet verlenen om gewapende particuliere beveiligers aan boord te nemen. Hierbij wordt met artikel 4 lid 2 de Italiaanse visie gevolgd dat deze enkel kan worden verleend als er geen VPD beschikbaar is, met name enkel 'indien een transport voor militaire bescherming in aanmerking komt maar deze niet of niet binnen redelijke termijn kan worden geboden door Onze Minister van Defensie'. In Denemarken<sup>16</sup> bestaat sinds 1 juli 2012 al wel de mogelijkheid voor bedrijven om in plaats van een aanvraag te moeten indienen per transport, meteen een eenjarige algemene vergunning aan te vragen en te verkrijgen voor het inzetten van particulier gewapend veiligheidspersoneel aan boord van schepen die de Deense vlag voeren in gebieden waar een grote dreiging uitgaat van piraten.<sup>17</sup> Opmerkelijk is bovendien dat de mogelijkheid ook voorzien is om beroep te doen op pri-

14 *Kamerstukken II 2016/17, 34558, 4* (Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 25 november 2016).

15 *Kamerstukken II 2016/17, 34558, 4*.

16 In Denemarken bestaat het wettelijk kader inzake de strijd tegen piraterij uit de afdelingen 8B, 21, 23, 183A (rev. 1992) en 260 van het Deense Wetboek van Strafrecht.

17 Eerder was het noodzakelijk om voor elke reis, elke bewakingsagent en elk wapen afzonderlijk de goedkeuring te verkrijgen vanwege het ministerie van Justitie.



vate beveiligers in het scenario dat er wel een VPD beschikbaar zou zijn, maar dat die niet snel genoeg kan worden aangeboden. Zo kan door de reders flexibel worden ingepeeld op vervoersaanvragen op de spotmarkt.<sup>18</sup>

Het niet kunnen aanbieden door Defensie van militaire bescherming kan volgens mij door de reders ook worden ingeroepen in het geval van ruimtegebrek aan boord van een schip. Volgens het door de Commandant der Strijdkrachten gekozen militaire inzetconcept bestaat een VPD-team immers steeds uit elf mariniers, dat verschillende vuurposities bemant aan boord en een 24-uurs 360°-bewaking verzekert, geen bijstand van de bemanning behoeft en ook eerstelijns medische zorgen kan verstrekken.<sup>19</sup> Een particulier beveiligingsteam daarentegen bestaat in principe slechts uit vier personen die permanent opereren vanop de brug en van daaruit reageren op eventuele incidenten.

Bovendien is Nederland ook op een ander vlak iets soepeler dan Italië, omdat de toestemming ook kan worden verleend indien 'aanvaarding van militaire bescherming zou nopen tot aanpassing van de beoogde vaarroute van meer dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal zeemijlen' of indien 'aanvaarding van militaire bescherming zou leiden tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage extra kosten ten opzichte van de kosten voor particulier maritiem beveiligingspersoneel'. Uit de parlementaire stukken blijkt dat de initiatiefnemers een aantal zeemijlen van 100 voor ogen hadden en een kostenpercentage van 20%, maar dat zij de concrete invulling aan het bestuur wilden overlaten.<sup>20</sup>

Een heel bijzondere problematiek is deze van het vrij verkeer van diensten zoals neergelegd in artikel 56 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).<sup>21</sup> (Art. 3 lid 1 Wet ter Bescherming Koopvaardij introduceert immers een vergunningsstelsel voor particuliere maritieme beveiligingsbedrijven die hun werkzaamheden willen aanbieden aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen, door het verbod om dit te doen zonder voorafgaande toestemming van de minister van Justitie en Veiligheid<sup>22</sup>). Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie kan een nationale regel die beperkingen oplegt aan de uitoefening van de vrijheid van diensten in de Europese Unie echter slechts gerechtvaardigd zijn als er gelijktijdig aan vier voorwaarden is voldaan: de maatregel moet zonder discriminatie worden toegepast, ze moet beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde

18 *Kamerstukken II* 2016/17, 34558, 3

19 *Kamerstukken II* 2016/17, 34558, 8.

20 *Kamerstukken II* 2016/17, 34558, 8.

21 Zie onder meer HvJ EG 9 augustus 1994, C-43/93, ECLI:EU:C:1995:8 (*Van de Elst*); HvJ EG 26 januari 2006, C-514/03, ECLI:EU:C:2006:63 (*Commissie/Spanje*, over particuliere beveiligingsorganisaties).

22 *Kamerstukken II* 2016/17, 34558, 4.

doel te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om dit doel te bereiken.<sup>23</sup> Aangezien moeilijk volgehouden kon worden dat het algemeen belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter reeds in zijn land van oorsprong moet voldoen om een vergunning te verkrijgen,<sup>24</sup> werd op advies van de Raad van State in het wetsvoorstel een derde lid toegevoegd aan artikel 3 dat een wederzijdse erkenningsclausule inhoudt:

‘3. Met een vergunning, bedoeld in het eerste lid, wordt gelijkgesteld een vergunning of vergelijkbare beschikking afgegeven door een daartoe bevoegde instantie in een andere staat die een niveau van waarborgen biedt dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met het bepaalde bij of krachtens deze wet wordt nagestreefd. Onze Minister kan beleidsregels vaststellen omtrent de gelijkwaardigheid van buitenlandse vergunningen.’

Volgens artikel 9 lid 2 is het particulier maritiem beveiligingspersoneel bevoegd geweld aan te wenden en daarbij gebruik te maken van de aangewezen geweldsmiddelen, voor zover dat noodzakelijk is ter afwending van dreigend gevaar van piraterij en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Dit kan echter slechts na bevel van de teamleider die hiervoor eerst instructie moet krijgen van de kapitein.

Volgens artikel 10 is het particulier maritiem beveiligingspersoneel

‘bevoegd tot het aanleggen van handboeien bij personen die niet tot de opvarenden van het schip behoren en die zijn aangehouden in geval van ontdekking op heterdaad, indien de aangehouden personen zich trachten te onttrekken aan hun aanhouding of indien zij een gevaar vormen voor hun eigen leven of veiligheid of het leven of de veiligheid van anderen (...).’

Aangehouden personen moeten door het particulier maritiem beveiligingspersoneel onverwijld overgeleverd worden aan de kapitein.

Over het recht op fouilleren wordt, in tegenstelling tot in de Belgische wetgeving, niet gesproken, maar voor het overige zijn de bevoegdheden en de procedure om geweld te gebruiken grotendeels vergelijkbaar.

Innovatief in de Nederlandse tekst is wel nog dat er volgens artikel 11 lid 2 verplicht beeld- of geluidsopnamen moeten worden gemaakt vanaf het moment van dreigend gevaar van piraterij tot het moment dat de dreiging is geweken of afgewend.

Naderhand moet dan volgens artikel 12 lid 3 ‘van iedere aanwending van geweld en van ieder gebruik van handboeien door het particulier maritiem beveiligingspersoneel na afweren van het gevaar van piraterij onverwijld door de kapitein

23 Zie HvJ EG 31 maart 1993, C-19/92, ECLI:EU:C:1993:125 (*Kraus*); HvJ EG 4 juli 2000, C-424/97, ECLI:EU:C:2000:357 (*Salomone Haim-Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*); HvJ EG 26 januari 2006, C-514/03, ECLI:EU:C:2006:63 (*Commissie/Spanje*, over particuliere beveiligingsorganisaties).

24 HvJ EG 3 oktober 2000, C-58/98, ECLI:EU:C:2000:527 (*Corsten*).

melding worden gemaakt aan het openbaar ministerie'. De bestanden met beeld- of geluidsopnamen moeten bij de melding worden gevoegd.

## 2.2 Spanje

Spanje is een voorbeeld van een land dat wel de inzet aanvaardt van private maritieme beveiligingsbedrijven (Private Maritime Security Companies of PMSC) aan boord van zijn schepen, althans onder bepaalde voorwaarden. In dit land heeft het parlement eind oktober 2009 voor een wet gestemd waarmee het zijn goedkeuring hechtte aan de aanwezigheid en de inzet van private gewapende bewakingsagenten aan boord van handelsschepen of vissersvaartuigen die de Spaanse vlag voeren.<sup>25</sup>

Een van de redenen voor het aanvaarden van dit principe om een beroep te kunnen doen op burgerfirma's, ligt in het feit dat de Spaanse wetgeving niet toelaat dat Spaanse militairen ingezet zouden worden aan boord van een commercieel vaartuig, behalve in gevaarlijke zones (Remy, 2012: 135). Onder de beschermende taken die de private bewakingsagenten mogen uitvoeren, wordt onder meer het voorkomen en afweren van aanvallen verstaan. Interessant hierbij is dat deze veiligheidsagenten een wettelijk kader geboden wordt om in beperkte mate geweld te gebruiken.<sup>26</sup> Zo mogen wapens gebruikt worden, maar enkel om een aanval van piraten op hun vaartuig te voorkomen of af te weren. Gewapende agressie met eigen wapens afweren, moet wel steeds gebeuren op een passende en evenredige wijze.

Klippers die in de Seychellen onder Spaanse vlag op tonijn vissen, maken regelmatig gebruik van deze verordeningen om gewapende bewakers aan boord te nemen. Een illustratie van de doeltreffendheid kan worden gevonden in de getuigenis van kapitein Santi Gamboa (Murias, 2010), wanneer hij uitlegt hoe de dertigkoppige bemanning van zijn boot, de *Txori Argi*,<sup>27</sup> op 13 maart 2010 bij het vissen op tonijn in de Indische Oceaan, ongeveer 80 zeemijlen uit de kust van de Seychellen,<sup>28</sup> verschillende bootjes met hoge snelheid in haar richting had zien naderen vanaf een moederschip. Nadat de vier private gewapende bewakingsagenten in twee salvo's verschillende waarschuwingsschoten hadden afgevuurd,<sup>29</sup>

25 Het koninklijk besluit 1628/2009 in verband met particuliere beveiliging en wapens laat schepen onder Spaanse vlag (zowel handelsschepen als vissersvaartuigen) toe om particuliere gewapende bewakingsagenten aan boord te nemen om beschermende taken uit te voeren (het voorkomen en afweren van aanvallen), indien dergelijke schepen buiten de Spaanse territoriale wateren varen en ze geconfronteerd worden met een situatie van bijzonder gevaar voor personen en goederen.

26 Verordening PRE/2914/2009 voert het koninklijk besluit 1628/2009 uit en stelt de voorwaarden vast voor het voorhanden hebben, de controle, het gebruik en de verwerving van wapens door particuliere beveiligingsorganisaties, evenals de kenmerken van de toegestane wapens. Volgens deze verordening kunnen deze diensten alleen worden geleverd door beveiligingsbedrijven die gevestigd zijn in Spanje, geregistreerd zijn bij het Spaanse ministerie van Binnenlandse Zaken en gemachtigd zijn om bewakings- en beveiligingsactiviteiten en bijhorende diensten aan te bieden.

27 Dit schip heeft een lengte van 106.5 meter en een tonnenmaat van 1350 bruto registerton.

28 Het incident vond plaats op 03.03S 055.08E, in een zone die tot dan toe vrij was van incidenten.

29 De beveiligingsagenten vuurden een eerste ontradend salvo af toen de piraten zich nog op een afstand van twee zeemijlen bevonden, gevolgd door een tweede salvo toen de delinquenten nog één zeemijl verwijderd waren.

staakten de mogelijk vijandig ingestelde criminelen al snel hun dreigende acties. Een dag later, op 14 maart 2010, kon een maritiem patrouillevliegtuig van de Europese Zeestrijdkrachten EU NAVFOR de Coast Guard Patrol Boat *Andromache* van de kustwacht van de Seychellen naar het moederschip toe leiden waarvan werd aangenomen dat het betrokken was geweest bij de poging tot kaping en dat zich samen met twee kleinere snelle bootjes of *skiff* ongeveer 100 zeemijlen ten noordwesten van de Seychellen bevond. De acht verdachten van piraterij konden in hechtenis worden genomen (European Union External Action Service, 2010). De afloop was duidelijk verschillend van die in 2009, toen een ander Spaans visersvaartuig dat op tonijn viste, de *Alakrana*, maar zonder ingescheepte beveiligers, werd gekaapt door piraten en zijn 36 opvarenden gedurende meer dan een maand werden gegijzeld, om slechts te worden vrijgelaten na betaling van een losgeld van 4 miljoen dollar.

### 2.3 België

Inzake mogelijke samenwerking met private maritieme beveiligingsbedrijven hield de administratie belast met de inspectie van zeeschepen varende onder Belgische vlag in 2012 nog steeds vast aan het principe dat het algemene strafrecht van toepassing was, met inbegrip van de verbodsregels op het inzetten van niet-vergunde particuliere beveiligingsorganisaties of het gebruik maken van vuurwapens aan boord, zonder vergunning van overheidswege (zie Van Hespen, 2014). Bescherming door militairen door het inzetten van VPD's werd echter wel formeel toegestaan door België, al werd die optie volgens Ginkel et al. (2013: 22) zelden gebruikt.

Niettemin heeft de Belgische ministerraad op 11 oktober 2012 zijn goedkeuring gehecht aan een wetsontwerp om aan gewapend personeel van private maritieme beveiligingsbedrijven (Private Maritime Security Companies of PMSC) toe te laten om bewakingsactiviteiten uit te voeren, waaronder ook het nemen van maatregelen voor de bescherming en beveiliging van handelsschepen tegen maritieme piraterij, als ze voor dit doel bevoegd werden verklaard en erkend werden door de Belgische overheid, maar alleen aan boord van vaartuigen die de Belgische vlag voeren en uitsluitend in gebieden gedefinieerd als zijnde van groot risico met betrekking tot piraterij (European Committee on Crime Problems, 2012: 16-17). Voor elk schip onder Belgische vlag dat door de territoriale wateren van een andere soevereine staat vaart, zouden de private gewapende bewakingsagenten en de private maritieme beveiligingsbedrijven waarvoor ze werken ook moeten voldoen aan de plaatselijke voorschriften voor het gebruik van vuurwapens.

Nadien werd over het wetsontwerp gestemd in het parlement en op 30 januari 2013 is de Wet van 16 januari 2013 waarin verschillende maatregelen staan opgesomd inzake de bestrijding van maritieme piraterij (Wet Anti-Piraterij 2013) officieel in werking getreden. Opmerkelijk was wel dat in artikel 30 was bepaald dat deze wet slechts tijdelijk geldig was tot het einde van 2014, in afwachting van de evaluatie, en tijdig diende te worden vernieuwd bij koninklijk besluit, binnen een periode van zes maanden gevolgd door een nieuwe wet. Artikel 3 1° van deze wet

maakte het wettelijk mogelijk om private gewapende veiligheidsagenten in te schakelen.

Tevens werd artikel 5 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij, gewijzigd bij de wetten van 21 oktober 1997 en 3 mei 1999, aangevuld met een lid luidende:

‘Om het schip te beschermen tegen piraterij zoals omschreven in de wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen piraterij op zee, kan de kapitein een beroep doen op de ploeg van agenten van de vergunde maritieme veiligheidsonderneming waarop de geregistreerde eigenaar of exploitant beroep doet in overeenstemming met de wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij, die daartoe werd aan boord genomen.’

Artikel 3 3° van de Wet van 16 januari 2013 verplichtte elk maritiem beveiligingsbedrijf om niet alleen de beste managementpraktijken (Best Management Practices of BMP), maar ook alle richtsnoeren die door de Internationale Maritieme Organisatie worden uitgevaardigd correct na te leven.

Artikel 8 stelde duidelijk dat de private bewakingsagenten geen deel uitmaken van de bemanning.

Artikel 29 1° gaf aan de kapitein van een Belgisch schip de bevoegdheid om officiële rapporten (processen-verbaal) op te stellen met betrekking tot alle piraterijgerelateerde incidenten, die geacht worden waarheidsgetrouw te zijn opgesteld en dus bewijskrachtig te zijn, tenzij het tegendeel wordt bewezen. Als de kapitein zelf niet de Belgische nationaliteit heeft mogen de verslagen in het Engels worden opgesteld.

Daartoe werd in de Wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen de piraterij op zee een artikel 5/1 ingevoegd, luidende:

‘Art. 5/1. Onverminderd de bevoegdheden van de commandanten bedoeld in artikel 5, § 1, en van de officieren van gerechtelijke politie:

- 1 stellen de kapiteins van schepen die gemachtigd zijn de Belgische vlag te voeren en die rechtstreeks bij piraterij betrokken zijn, misdrijven van piraterij aan boord van het schip vast in processen-verbaal, die gelden tot bewijs van het tegendeel; indien de kapitein niet de Belgische nationaliteit heeft, kan het proces-verbaal in het Engels worden opgesteld;
- 2 kunnen de kapiteins van schepen die gemachtigd zijn de Belgische vlag te voeren en die rechtstreeks bij piraterij betrokken zijn alles aan boord van het schip wat kan dienen als bewijs van piraterij in beslag nemen.’

Met diezelfde Wet van 16 januari 2013 werd eveneens een hoofdstuk IIIter ingevoegd in de Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, vervangen bij de Wet van 7 mei 2004, luidende ‘Bijzondere bepalingen betreffende de maritieme veiligheidsondernemingen’.

In dit hoofdstuk wordt onder meer bepaald dat elke ploeg die een schip bewaakt onder leiding staat van een operationeel leidinggevend personeelslid (sub art. 13.21), dat het toezicht en de bescherming aan boord van schepen altijd gebeuren op een gewapende wijze, dat de agenten hiertoe worden uitgerust met vuurwapens van maximumkaliber .50 en dat dit in afwijking van artikel 8 lid 1 Wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, automatische vuurwapens kunnen zijn (sub art. 13.22).

Met artikel 13.23 wordt duidelijk de relatie geregeld tussen de nationale militaire overheid of zelfs militairen van andere EU-lidstaten, maar die deel uitmaken van een internationale operatie in EU- of NAVO-verband in de strijd tegen maritieme piraterij, de kapitein van het zeeschip en het operationeel leidinggevend personeelslid:

‘De operationele verantwoordelijke van de maritieme bewakingsploeg voert voor de uitoefening van de bewakingsopdracht de richtlijnen en de bevelen uit, die hij gekregen heeft van de kapitein van het schip.

Hij informeert de kapitein onverwijld van elke onregelmatigheid en iedere verdachte omstandigheid die de agenten hebben vastgesteld. Behoudens in geval van uiterste hoogdringendheid stellen de agenten geen handelingen tot dat de kapitein hiervoor de toestemming verleende aan de operationele verantwoordelijke van de maritieme bewakingsploeg.

Indien er, op grond van artikel 3 van de wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij, een beroep wordt gedaan op een maritieme veiligheidsonderneming aan boord van het schip en tijdens de reis, met het akkoord van de kapitein, een bijkomende tussenkomst van militairen ter bescherming tegen piraterij wordt geboden door een Belgisch oorlogsschip of een schip toebehorend aan een lidstaat van de Europese Unie of deel uit makend van een operatie van de NAVO, die in het kader van de preventie en bestrijding van piraterij in het betrokken gebied opereert, dan richt de operationeel leidinggevende van de maritieme veiligheidsonderneming aan boord van het schip zich naar de operationele instructies van de betrokken militairen ter coördinatie en veiligheid van de tussenkomsten.’

De bevoegdheden van de veiligheidsagenten worden gedetailleerd beschreven. Hierbij dringt de vraag zich op of de Belgische wetgever hier niet te ver is gegaan, in het licht van het respect voor de bepalingen van het internationaal zeerecht, het Belgische nationale strafrecht en strafprocesrecht en of de bepalingen wel voldoende garanties bieden voor het respecteren van de mensenrechten. Dit zal ongetwijfeld het voorwerp uitmaken van verder onderzoek en evaluatie.

Artikel 13.25 stelt:

‘De agenten kunnen elke persoon die, zonder de toelating te hebben van de kapitein, zich aan boord van het bewaakte schip bevindt, vatten, op voor-

waarde dat ze de kapitein van het schip onverwijld van de feiten inlichten en deze persoon vasthouden in afwachting van de beslissing van de kapitein over wat er met deze persoon dient te gebeuren.’

De keuze van de terminologie is hier belangrijk. Dit lijkt een verregaande bevoegdheid, maar nuancering is hier op zijn plaats. ‘Vatten’ is vanuit juridisch oogpunt allerm minst een synoniem voor ‘aanhouden’. Opgemerkt hierbij dient ook dat de agenten enkel de bevoegdheid krijgen om personen vast te houden die zich aan boord bevinden zonder toelating van de kapitein en dus geen leden van de bemanning of passagiers mogen ‘vatten’.

Fouilleren is toegelaten. Zo stelt artikel 13.26 immers:

‘Bij een vating gaan de agenten over tot een veiligheidscontrole die bestaat uit een betasting van de kleding van de persoon, teneinde wapens of gevaarlijke voorwerpen die de veiligheid van de opvarenden in het gedrang zouden kunnen brengen of schade aan het schip zouden kunnen veroorzaken, op te sporen.

De agenten maken de bij de veiligheidscontrole aangetroffen goederen onmiddellijk over aan de kapitein.’

Ook het gebruik van handboeien wordt wettelijk mogelijk gemaakt, zij het dat het gebruik ervan volgens artikel 13.27 beperkt dient te blijven tot ‘(...) de gevallen van volstreckte noodzakelijkheid, waarbij geen andere, minder ingrijpende, methode de vating mogelijk maakt’.

De kapitein kan uiteindelijk beslissen een gevatte persoon aan te houden. Artikel 13.28 stelt terzake: ‘De agenten bewaken elke persoon van wie de kapitein, in het kader van zijn bevoegdheden inzake het bestrijden van piraterij, besloten heeft hem aan te houden.’

Willaert (2017) merkt terecht op dat hoewel de kapitein van een zeeschip al op andere vlakken uitgebreide bevoegdheden heeft daar hij in bepaalde omstandigheden kan optreden als ambtenaar van de burgerlijke stand (art. 59-60 en 86-87 Burgerlijk Wetboek), testamenten kan opmaken (art. 988 e.v. Burgerlijk Wetboek), dwangmaatregelen kan opleggen als gezagvoerder (art. 5 Wet van 5 juni 1928), gerechtelijke bevoegdheden heeft bij tuchtvergrijpen (art. 71-72 Wet van 5 juni 1928), kan optreden als onderzoeksrechter (art. 77-79 Wet van 5 juni 1928) en bepaalde politiebevoegdheden heeft (Wet van 30 maart 1891), het toch aangewezen is om verdachten van piraterij niet als dusdanig onder aanhoudingsmandaat te plaatsen, maar wel ze te behandelen als vluchtelingen of verstekelingen en te wachten op een oorlogsschip.

Hoewel piraterij volgens het Volkenrecht onderworpen is aan universele rechtsmacht en elk land naar internationaal recht dus piraten mag vervolgen en veroor-



delen,<sup>30</sup> is het immers toch nog steeds noodzakelijk dat een staat eerst een nationale wet aanneemt om uitdrukkelijk deze bevoegdheid toe te kennen aan de nationale rechtbanken.

Het feit dat België hiertoe wetgeving heeft aangenomen, is dan ook logisch. Maar naar internationaal recht is het wel zo dat enkel een staatsschip piraten mag aanhouden en dat er geen internationaalrechtelijke juridische grondslag te vinden is om die bevoegdheid te laten uitoefenen door de kapitein van een handelsschip (art. 107 LOSC).<sup>31</sup>

Met het koninklijk besluit van 19 december 2014 houdende vaststelling van een datum van buitenwerkingtreding van de wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij, heeft de Belgische wetgever vastgesteld dat de tijdelijke wet buiten werking zou treden op 31 december 2016.

Met artikel 2 van de Wet van 16 juli 2015 tot wijziging van de wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij werd artikel 30 van de Wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij vervangen als volgt: 'Art. 30. De minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken en de minister bevoegd voor het Maritiem Vervoer brengen vijfjaarlijks verslag uit aan de Ministerraad over de toepassing van deze wet.' Nadien gaf de wetgever echter aan dat de publicatie van deze tekst als nietig en onbestaande diende te worden aanzien (zie Erratum, *B.St.* 12 augustus 2015, p. 51117) en werd de wet vervangen door de Wet van 10 augustus 2015, waarvan artikel 2 gelijkluidend was en waarvan artikel 3 stelde dat de wet uitwerking had met terugwerkende kracht, namelijk met ingang van 28 juni 2015. Het koninklijk besluit werd dus niet binnen de voorziene termijn van zes maanden bekrachtigd door een wet, zoals nochtans in de oorspronkelijke wet voorgeschreven.

De vraag kan zeker gesteld worden of terugwerkende kracht geven aan een wet volstaat om een tijdelijke wet alsnog te kunnen aanpassen, wanneer die eigenlijk niet meer bestaat, en wat de rechtsgevolgen kunnen zijn nu daarin net het artikel 30 dat geschonden werd in die zin werd aangepast dat de schending verdwijnt.

30 Art. 105 LOSC *Inbeslagneming van een piratenschip of piratenluchtvaartuig* bepaalt: 'In volle zee of op andere plaatsen die buiten de rechtsmacht van enige staat zijn gelegen, mag iedere staat een piratenschip of piratenluchtvaartuig of een schip of luchtvaartuig dat door piraten onderscheidenlijk kapers is overmeesterd en zich in hun macht bevindt, in beslag nemen, de personen aan boord arresteren en de goederen aan boord in beslag nemen. De gerechten van de staat die de inbeslagneming heeft uitgevoerd, kunnen beslissen over de op te leggen straffen en kunnen tevens besluiten hoe gehandeld zal worden met de schepen, luchtvaartuigen of eigendommen, met inachtneming van de rechten van derden te goeder trouw.'

31 Art. 107 LOSC *Schepen en luchtvaartuigen die gerechtigd zijn tot inbeslagneming wegens piraterij* bepaalt: 'Inbeslagneming wegens piraterij mag alleen geschieden door oorlogsschepen of militaire luchtvaartuigen, of andere schepen of luchtvaartuigen met kentekens waaruit duidelijk blijkt dat zij in dienst zijn van de Staat en die daartoe gemachtigd zijn.'

Inmiddels werd op 2 oktober 2017 een nieuwe Wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid aangenomen (B.St. 31 oktober 2017, p. 96776), waarbij in Afdeling 4 'Maritieme veiligheidsondernemingen' aandacht wordt besteed aan het inzetten van private bewakingsagenten aan boord van schepen. In artikel 190 3° wordt de verplichting opgelegd aan de maritieme veiligheidsonderneming om aan te tonen "dat de wapens waarmee haar agenten ter plaatse zullen worden uitgerust, bij de uitoefening van de activiteiten van bewaking en bescherming aan boord van schepen om te strijden tegen piraterij, in de betrokken havens worden bewaard en aan boord gebracht". Het is nog steeds zo dat het toezicht en de bescherming aan boord van schepen altijd op een gewapende wijze dient te gebeuren (art. 194) en dat de agenten hiertoe worden uitgerust met niet-automatische of half-automatische vuurwapens van maximumkaliber .50 (art. 194), dit in tegenstelling tot hun collega's beveiligingsagenten op het land, die hier niet over mogen beschikken (art. 92 en 101). Opmerkelijk is wel dat nu duidelijk is dat vol-automatische vuurwapens niet worden toegelaten, daar waar dat uit de lezing van de Wet van 16 januari 2013 die de inzet van vuurwapens mogelijk maakte en een afwijking op het verbod op inzet van automatische wapens instelde (cf. *supra*), niet duidelijk kon opgemaakt worden. Dit had tot gevolg dat de inzet van volautomatische vuurwapens niet uitdrukkelijk was uitgesloten. De bepalingen in verband met de gezagsrelatie tussen de kapitein en de operationele verantwoordelijke van de maritieme bewakingsploeg (art. 195 & 196),<sup>32</sup> de eventuele samenwerking met militairen (art. 197),<sup>33</sup> de bevoegdheden van de agenten om personen te 'vatten' (art. 198),<sup>34</sup> ze te fouilleren (art. 199)<sup>35</sup> en hierbij in bepaalde

32 Art. 195 luidt: 'De operationele verantwoordelijke van de maritieme bewakingsploeg voert voor de uitoefening van de bewakingsopdracht de richtlijnen en de bevelen uit, die hij gekregen heeft van de kapitein van het schip.' Artikel 196 stelt: 'De operationele verantwoordelijke informeert de kapitein onverwijld van elke onregelmatigheid en iedere verdachte omstandigheid die de agenten hebben vastgesteld. Behoudens in geval van uiterste hoogdringendheid stellen de agenten geen handelingen totdat de kapitein hiervoor de toestemming verleende aan de operationele verantwoordelijke van de maritieme bewakingsploeg.'

33 Artikel 197 stelt: 'Indien er, op grond van artikel 3 van de wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij, een beroep wordt gedaan op een maritieme veiligheidsonderneming aan boord van het schip en tijdens de reis, met het akkoord van de kapitein, een bijkomende tussenkomst van militairen ter bescherming tegen piraterij wordt geboden door een Belgisch oorlogsschip of een schip toebehorend aan een lidstaat van de Europese Unie of deel uit makend van een operatie van de NAVO, die in het kader van de preventie en bestrijding van piraterij in het betrokken gebied opereert, dan richt de operationeel leidinggevende van de maritieme veiligheidsonderneming aan boord van het schip zich naar de operationele instructies van de betrokken militairen ter coördinatie en veiligheid van de tussenkomsten.'

34 Artikel 198 stelt: 'De agenten kunnen elke persoon die, zonder de toelating te hebben van de kapitein, zich aan boord van het bewaakte schip bevindt, vatten, op voorwaarde dat ze de kapitein van het schip onverwijld van de feiten inlichten en deze persoon vasthouden in afwachting van de beslissing van de kapitein over wat er met deze persoon dient te gebeuren.'

35 Artikel 199 stelt: 'Bij een vassing gaan de agenten over tot een veiligheidscontrole die bestaat uit een betasting van de kleding van de persoon, teneinde wapens of gevaarlijke voorwerpen die de veiligheid van de opvarenden in het gedrang zouden kunnen brengen of schade aan het schip zouden kunnen veroorzaken, op te sporen.'

omstandigheden handboeien te gebruiken (art. 201),<sup>36</sup> alsook die van de kapitein om personen 'aan te houden' (art. 202)<sup>37</sup> zijn quasi onveranderd gebleven.

Op 1 april 2019 is in de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers door de Commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven een wetsvoorstel aangenomen tot invoering van het Belgisch Scheepvaartwetboek.<sup>38</sup> Hier wordt in Hoofdstuk 3 'Maritieme veiligheidsagenten' voor de definitie van 'maritieme veiligheidsonderneming' verwezen naar 'een onderneming inzake maritieme bewaking, bescherming en veiligheid bedoeld bij de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid' (art. 2.4.3.1. 3°) en er wordt duidelijk gesteld dat 'deze titel geldt onverminderd de bepalingen van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid' (art. 2.4.3.2). Het aannemen van het Belgisch Scheepvaartwetboek zal dus niet leiden tot wijzigingen aan het bestaande wettelijk kader. Interessant is wel dat bevestigd wordt dat 'de bevoegdheid van de operationele leidinggevende van de maritieme veiligheidsagenten aan boord van het schip (...) geen afbreuk [doet] aan de bevoegdheid van de kapitein [...]' (art. 2.4.3.6.) en dat de zich aan boord van het schip bevindende agenten van de maritieme veiligheidsonderneming noch bemanningsleden zijn, noch passagiers (art. 2.4.3.7.).

#### 2.4 Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (UK)

Engeland is een belangrijke maritieme mogendheid binnen Europa, niet alleen in het licht van de relatief belangrijke omvang van de koopvaardijvloot, maar ook als het gaat om initiatieven op het vlak van anti-piraterijregelgeving en de regulering van private maritieme beveiligingsondernemingen. Bovendien is het Verenigd Koninkrijk de thuisbasis van een groot aantal particuliere maritieme beveiligingsondernemingen en verzekeringsmaatschappijen. Op 30 oktober 2011 heeft de Britse premier aangekondigd dat de regering private gewapende bewakers aan boord van schepen die onder Britse vlag varen zou toelaten (Ginkel et al., 2013: 23).

Volgens het Department of Transport zijn rederijen weliswaar gemachtigd om een private maritieme beveiligingsonderneming in te schakelen om gewapende beveiliging aan te bieden aan boord, maar moeten ze uiterst waakzaam zijn bij de selectie van een geschikte private partner en moeten ze er zich van verzekeren dat die enkel werkt volgens de hoogste standaarden.<sup>39</sup>

36 Artikel 201 stelt: 'Bij de vatting is het gebruik van handboeien, waarvan het type en het model door de Koning worden bepaald, toegelaten. Het gebruik van handboeien dient beperkt te blijven tot de gevallen van volstrekte noodzakelijkheid, waarbij geen andere, minder ingrijpende, methode de vatting mogelijk maakt.'

37 Artikel 202 bepaalt: 'De agenten bewaken elke persoon van wie de kapitein, in het kader van zijn bevoegdheden inzake het bestrijden van piraterij, besloten heeft aan te houden.'

38 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 6de Zitting van de 54e zittingsperiode, DOC 54 3536/005.

39 Department for Transport, *Interim Guidance to UK Flagged Shipping on the Use of Armed Guards to Defend Against the Threat of Piracy in Exceptional Circumstances* (Version 1.2, May 2013), op p. 13-14: Shipping companies are authorized to, but 'must be vigilant in selecting an appropriate PMSC, operating to the highest standards, to provide armed security onboard their ships'.

De regering erkent verder dat de inzet van gewapende bewakers een optie is om het menselijk leven te beschermen aan boord van schepen die varen onder Britse vlag tegen de dreiging die uitgaat van piraterij, maar dat het beroep doen op private dienstverleners enkel het geval mag zijn in uitzonderlijke omstandigheden en wanneer het schip transiteert op de hoogzee in een aangegeven gebied met hoge risico's (High Risk Area of HRA) (een gebied begrensd door het Suez-kanaal en de Straat van Hormuz in het Noorden, 10° ZB en 78°E).<sup>40</sup>

## 2.5 Denemarken

In Denemarken<sup>41</sup> bestaat sinds 1 juli 2012 de mogelijkheid voor bedrijven om een eenjarige algemene vergunning aan te vragen en te verkrijgen voor het inzetten van particulier gewapend veiligheidspersoneel aan boord van schepen die de Deense vlag voeren in gebieden waar een grote dreiging uitgaat van piraten.<sup>42</sup>

De eindverantwoordelijkheid voor de beveiliging en de veiligheid aan boord blijft evenwel bij de kapitein liggen. Hij is ook de enige die de bevoegdheid heeft om te beslissen wanneer de wapens zullen worden gebruikt.

Met betrekking tot de inzet van militaire beveiligingsdetachementen (VPD) aan boord van haar schepen, stelt de Deense regering duidelijk dat het een ongewenst precedent tot stand zou brengen, mochten Deense soldaten militaire bescherming bieden aan schepen onder Deense vlag. Volgens de Deense autoriteiten heeft het land er in het algemeen belang bij om te vermijden bij te dragen aan een mogelijke trend die op het internationale toneel kan ontstaan, waarbij de verschillende krijgsmachten hun middelen voornamelijk gaan inzetten ten behoeve van de bescherming van hun eigen nationale schepen veeleer dan toe te werken naar een meer proactieve en gecoördineerde bestrijding van piraterij.

Om die reden en omdat de inzet van militairen als bewakers aan boord door Denemarken op het vlak van kosten niet als een efficiënte toewijzing wordt aanzien van de schaarse militaire middelen, is het officiële standpunt van de Deense

40 Department for Transport, *Interim Guidance to UK Flagged Shipping on the Use of Armed Guards to Defend Against the Threat of Piracy in Exceptional Circumstances* (Version 1.2, May 2013), op p. 13-14: 'the engagement of armed guards is an option to protect human life onboard UK registered ships from the threat of piracy, but only in exceptional circumstances' and only 'when the ship is transiting the high seas throughout the High Risk Area (HRA) (an area bounded by Suez and the Straits of Hormuz to the North, 10°S and 78°E)'.

41 In Denemarken bestaat het wettelijk kader inzake de strijd tegen piraterij uit de afdelingen 8B, 21, 23, 183A (rev. 1992) en 260 van het Deense Wetboek van Strafrecht.

42 Eerder was het noodzakelijk om voor elke reis, elke bewakingsagent en elk wapen afzonderlijk de goedkeuring te verkrijgen vanwege het ministerie van Justitie.

regering dat de optie om militairen in te zetten om bescherming te bieden aan boord van Deense schepen niet iets is dat moet worden nagestreefd.<sup>43</sup>

### 3 Conclusie

Tot voor kort was Nederland het enige land van de Europese Unie dat nog een verbod in stand hield op het meevaren van privaat gewapend beveiligingspersoneel. Hierbij werd verwezen naar de Grondwet die het geweldsmonopolie bij de Staat legt. Om die reden werd steeds de voorkeur gegeven aan het aanbieden van militaire veiligheidsdetachementen, maar het inzetten daarvan bleek niet goedkoop. Bovendien waren er bezwaren van praktische aard omdat niet elk koopvaardischip de capaciteit heeft om een team van elf man mee te nemen in plaats van een privaat team van slechts vier man die geen schootsposten bemannen, maar opereren vanaf de brug en van daaruit reageren op incidenten. Ten slotte vormde ook het gebrek aan flexibiliteit een probleem, vooral voor de spotmarkt.

De Wet ter Bescherming Koopvaardij gaat er nog steeds van uit dat er een Vessel Protection Detachment aan boord moet worden geplaatst, tenzij er een substantieel grotere afstand moet worden omgevaan om een dergelijk team aan boord te nemen of wanneer blijkt dat de kosten veel hoger zijn. Het bepalen van de drempelwaarden hiervoor (in het oorspronkelijke voorstel 100 mijl en 20%), wordt echter overgelaten aan het bestuur.

In de wet wordt het gebruik van geweld duidelijk aan strenge regels onderworpen. Het komt erop neer dat bij een bepaalde dreiging eerst alleen gewoon mag worden gewaarschuwd, bijvoorbeeld door het tonen van wapens of het afvuren van waarschuwingsschoten. Pas als de aanvallers volharden, mag geweld worden gebruikt, al blijft ook dan geweld dat puur gericht is op het toebrengen van dodelijk letsel niet toegestaan. Op dit vlak zijn er echter nog veel details die moeten worden uitgewerkt.

Duidelijk is alvast wel dat de kapitein de eindverantwoordelijkheid draagt voor alles wat er onder zijn gezag gebeurt. In principe mogen de beveiligers slechts geweld toepassen als de kapitein heeft vastgesteld dat het nodig is. Innovatief is dat er een rapportageverplichting wordt ingesteld waarbij elk incident moet worden gemeld met beelden en geluidsopnamen.

Het lijkt er echter wel op dat de wet vooral is gemaakt om te beschermen en te beveiligen en niet noodzakelijk om een oplossing te bieden voor situaties waarbij piraten aan boord komen. Zo wordt er aangegeven dat beveiligingsbedrijven

43 Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defence, Ministry of Justice, Ministry of Economic and Business Affairs, *Strategy for the Danish counter-piracy effort 2011-2014* (May 2011), op p. 24: According to the Danish authorities, the country 'has a general interest in avoiding contributing to a potential international tendency for the various military forces to concentrate their resources on protecting their own national ships rather than cooperating for a more proactive and coordinated counter-piracy effort'. Therefore, and because 'the use of military guards is not assessed to be a cost-effective application of sparse military resources', it is the position of the Danish Government that the option of using military guards onboard Danish ships 'should not be pursued'.

handboeien mogen gebruiken en dat ze na aanhouding de piraten moeten overdragen aan de kapitein. Maar als het team van private beveiligers van boord gaat, is het niet duidelijk hoe de kapitein dan met deze piraten moet omgaan. Hij kan ze in principe opsluiten, maar om dat gedurende een hele zeereis te doen, botst met het respecteren van de mensenrechten. Bovendien kan hij ze niet zomaar in een willekeurig land afzetten, want dan moet dat land ze aanvaarden en het is ook een open vraag of ze daar wel kunnen en zullen worden berecht.

Ten slotte is het duidelijk dat het de intentie van de wetgever is om het geweldsmonopolie in handen van de Staat te houden. Toch vormt de Wet ter Bescherming Koopvaardij een eerste stap in het toelaten van het gebruik van geweld door andere actoren dan de Staat, wat op zich baanbrekend kan worden genoemd.

Alvorens verder deze weg op te kunnen gaan zijn er nog wel talloze politieke (voornamelijk met betrekking tot de soevereiniteit van een Staat) en juridische uitdagingen (voornamelijk met betrekking tot het gebruik van geweld en het eerbiedigen van de mensenrechten) die moeten worden aangegaan.

## Literatuur

- Dutton, Y.M. (2013) *Gunslingers on the High Seas: A Call for Regulation*. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 24, 107-160.
- European Committee on Crime Problems (2012, 30 november) *Replies to the questionnaire on issues of combating maritime piracy*. Straatsburg: Raad van Europa (CDPC(2012)15). Geraadpleegd op 5 maart 2019, van <https://rm.coe.int/168070cdd2>.
- European Union External Action Service (2010, 16 maart) *EU NAVFOR Destroys 2 more Pirate Action Groups (PAG)*. Geraadpleegd op 1 april 2019 van <https://eunavfor.eu/eu-navfor-destroy-2-more-pirate-action-groups-pag/>.
- Ginkel, B.T., F-P. van der Putten & W. Molenaar (2013) *State or Private Protection against Maritime Piracy? A Dutch Perspective*. Den Haag: Clingendael, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen.
- Hespen, I. van (2014) Protecting merchant ships from maritime piracy by Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP). A comparative legal analysis of Flag State legislation and Port and Coastal State requirements. *Journal of Maritime Law and Commerce*, 45(3), 361-401.
- Hespen, I. van (2015, mei) Les sociétés privées de sécurité maritime dans la lutte contre la piraterie: Aspects légaux et opérationnels. *Maritiem Tijdschrift Neptunus*, 312, 10-19.
- Hespen, I. van (2016) Developing the Concept of Maritime Piracy: a Comparative Legal Analysis of International Law and Domestic Criminal Legislation. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 31(2), 279-314.
- Hespen, I. van & A.S. Barros (2013) Maritime Security: Current Challenges. *Policy Brief*, 20 (juni 2013), Leuven: KULeuven, Leuven Centre for Global Governance Studies, 1-41. Geraadpleegd op 5 maart 2019, van [http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/policy\\_briefs/pb20-almost-final.pdf](http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/policy_briefs/pb20-almost-final.pdf).
- Hespen, I. van (2016) Developing the Concept of Maritime Piracy: a Comparative Legal Analysis of International Law and Domestic Criminal Legislation. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 31(2), 279-314.
- Ince & Co International LLP (2012) *Piracy: Issues arising from the Use of Armed Guards*. Londen: Ince & Co International LLP. Geraadpleegd op 5 maart 2019, van [www](http://www.ince.com).

incelaw.com/tw/documents/pdf-library/shipping/piracy-issues-arising-from-the-use-of-armed-guards.pdf.

Interim Guidance to UK Flagged Shipping on the Use of Armed Guards to Defend Against the Threat of Piracy in Exceptional Circumstances (2011, 6 december). Geraadpleegd op 5 maart 2019, van [www.gov.uk/government/publications/interim-guidance-to-uk-flagged-shipping-on-the-use-of-armed-guards-to-defend-against-the-threat-of-piracy-in-exceptional-circumstances](http://www.gov.uk/government/publications/interim-guidance-to-uk-flagged-shipping-on-the-use-of-armed-guards-to-defend-against-the-threat-of-piracy-in-exceptional-circumstances).

Murias, A. (2010, 16 maart) Basque tuna vessel repels pirate attack. *Fish Information & Services*, geraadpleegd op 2 september 2017, van [http://fis.com/fis/techno/newtechno.asp?l=e&id=35869&ndb=1](http://fis.com/fis/techno/newtechno.asp?l=e&id=35869&ndb=1;);

Norway Act of 16 February 2007 No. 9 relating to Ship Safety and Security (The Ship Safety and Security Act) (2007, 16 februari). Geraadpleegd op 5 maart 2019, van [http://psm.du.edu/media/documents/national\\_regulations/countries/europe/norway/norway\\_act\\_16\\_feb2007\\_n09\\_ship\\_safety\\_and\\_security\\_act.pdf](http://psm.du.edu/media/documents/national_regulations/countries/europe/norway/norway_act_16_feb2007_n09_ship_safety_and_security_act.pdf).

Remy, C. (2012) Les sociétés militaires privées dans la lutte contre la piraterie. *Pyramides*, 21, 119-138.

Royal Association of Dutch Shipowners (2012) Factsheet Nautische Partners. Geraadpleegd op 4 augustus 2014, van [www.kvnr.nl/cms/showpage.aspx?id=183](http://www.kvnr.nl/cms/showpage.aspx?id=183).

Wet Anti-Piraterij (2013, 16 januari) Wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 30 januari 2013.

Willaert, K. (2017, 16 maart) *Private aanhouding van piraten: een blik op de Belgische wetgeving*. Gent: UGent, Maritiem Instituut. Geraadpleegd op 2 september 2017 van [www.bvz-abdm.be/sites/default/files/klaas\\_willaert\\_-\\_private\\_aanhouding\\_van\\_piraten.pdf](http://www.bvz-abdm.be/sites/default/files/klaas_willaert_-_private_aanhouding_van_piraten.pdf).

United Nations Security Council (2012) *Annex to the Letter dated 23 March 2012 from the Secretary-General to the President of the Security Council*. New York: UNSC (UNSC S/2012/177).



## SUMMARIES

### **Concealed conflict in the security domain: On inter-organizational cooperation between the police and local government in the governance of disorder and crime**

*Renze Salet*

In the Netherlands, over the past 25 years mayors have had an increasing number of formal powers, based on administrative law, to fight against crime and disorder. Now, the Dutch mayors have the power to impose a restraining order, to close houses in case of drugs and/or drugs trade, or to decline a request for a permit when it might be used for illegal activities. To implement these measures, the local government is highly dependent on (information provided by) the police. At this moment we do not have much information about this cooperation between local government and the police in the management of crime and disorder. This paper is based on an empirical study concerning this issue. It shows that the inter-organizational cooperation between local government and the police may differ strongly, however this cooperation still often depends on central factors and circumstances. An important factor is the (growing) distance between the police and local government in regard to the local approach of problems of crime and disorder. A significant number of local police officers concentrates mainly on the maintenance of law and order by criminal law enforcement instead of the implementation of administrative measures. As a result, local government is often unsatisfied about the contribution of the police. For example, the quality of the information provided by the police is often perceived as insufficient. In some cases local governments try to diminish the degree of interdependency with the police and to strengthen their own position in the local safety domain.

### **Bridging and bonding rather than visionary**

*Ineke Bastiaans & Niels Karsten*

Several authors fear that the expansion of Dutch mayors' executive powers in the field of safety and security will harm their position as non-partisan and consensus-oriented leaders. Empirical research into how mayors use their powers, however, is still rare. From a leadership perspective, the current article analyzes how mayors in the region of South East Brabant in Netherlands use their administrative power to close homes involved in drug-related crime. Drawing on Fischer's framework of discursive practices, we analyze mayors' considerations in terms of the argumentation they provide for closing homes. Our analysis, which draws on interviews and document analysis, covers 27 cases from the police region of South-East Brabant and includes 120 considerations. Our findings indicate that mayors vindicate home closures mostly through policy-derived technical and situational argumentations. Vindications that aspire a particular societal effect, such as the reduction of criminal activity, or ideological motivations are rarer, which is indicative of a non-decisive leadership style. In addition, mayors mostly respect the local closure policies. As such, they show very little decisive and individualistic leadership. And, to the extent that they deviate from agreed-upon regional policies, their motivation is to be able to take into account unique local circumstances. In the use of their administrative powers mayors, thus, show mostly situational and adaptive leadership, which, rather than as visionaries, positions them as caretakers. The leadership style of Dutch mayor in the use of this administrative power is, thus, much more in accordance with their traditional bridging-and-bonding leadership style than some authors suspect. Some of the limitations of our study are that we have analyzed closure decisions from one region only and that real-life decisions are suscep-

tible to contextual influences. At the same time, our study provides a rare insight into real-world mayoral leadership in the Netherlands in the field of safety and security.

**The Use of Private Maritime Security Contractors (PMSC) or Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP) on Board of Belgian and Dutch Merchant Ships : A Comparative Analysis of the Legislation of European Flag States**

*Ilja Van Hespen*

Until recently, Dutch merchant ships could not rely on privately contracted maritime security staff to protect themselves against pirates. On the one hand, the argument prevailed that the State had to retain the monopoly on the use of force and, on the other hand, one also feared for the escalation of violence or international incidents. Nowadays, however, more and more European countries allow for the use of privately contracted armed security personnel on board merchant ships. As a result, the Dutch Parliament has adopted a bill containing rules for the use of armed private security guards on board Dutch maritime merchant ships (Law to Protect Merchant Shipping 2019 (published in the Dutch official Gazette on June 7th, 2019)).

The author addresses the question whether because of the new law a level playing field will emerge with the Merchant Navies from the neighboring Flag States of Belgium, the United Kingdom, Spain and Denmark, presenting a comparative analysis of their domestic legislation.

The Dutch law clearly regulates the use of force and the master has the final responsibility for everything that happens under his authority. In principle, the security guards may only apply violence as the master has determined that it is necessary. Innovative is that there is a reporting obligation whereby every incident should be reported with images and sound recordings. It seems, however, that the law is especially made to protect and secure and

not necessarily to provide a solution for situations in which pirates come on board.

It is clear that the intention of the legislator is to leave the monopoly on the use of force in the hands of the State. However, the adoption of this law to protect merchant shipping could constitute a first step in enabling the use of force by other actors than the State, which in itself is groundbreaking. Before being able to go on this road, there are still countless political (mainly related to the sovereignty of a State) and legal challenges (mainly concerning the use of force and respect for human rights) to be addressed.

## AUTEURSGEGEVENS

Ilja Van Hespen is luitenant-ter-zee eerste klasse bij de Belgische Marinecomponent, hoofd van de Sectie Governance van de Naval Policy Staff van het Operationeel Commando van de Marine, doctorandus in de Sociale en Militaire Wetenschappen aan de Koninklijke Militaire School, doctorandus in de Rechten aan de Vrije Universiteit Brussel en Universiteit Gent, master Handelsingenieur en doctoral researcher aan het Rolin-Jaequemyns International Law Institute Ghent. [ilja.vanhespen@mil.be](mailto:ilja.vanhespen@mil.be)

Ineke Bastiaans is onderzoeker en adviseur bij Necker van Naem.  
[ineke.bastiaans@gmail.com](mailto:ineke.bastiaans@gmail.com)

Niels Karsten is Universitair Docent aan Tilburg University. [N.Karsten@uvt.nl](mailto:N.Karsten@uvt.nl)

Renze Salet is Universitair Docent Criminologie bij de vakgroep Strafrecht & Criminologie van de Radboud Universiteit (Faculteit Rechtsgeleerdheid).  
[r.salet@jur.ru.nl](mailto:r.salet@jur.ru.nl)

# Alle tijdschriften van Boom criminologie toegankelijk via [www.tijdschriften.boomcriminologie.nl](http://www.tijdschriften.boomcriminologie.nl)



Ook losse  
artikelen  
verkrijgbaar!

- ✓ archief volledig doorzoekbaar;
- ✓ houdt u op de hoogte met de gratis e-mailattendering;
- ✓ sinds 2018 altijd 1 artikel per aflevering open access beschikbaar

U kunt een abonnement nemen op één of meer tijdschriften, maar ook op de gehele portal (all-in). Interesse in een all-in abonnement of een langere proefperiode? Neem dan contact op met onze salesafdeling via [sales@boomdenhaag.nl](mailto:sales@boomdenhaag.nl) of bel met 070-330 70 33.

**Boomcriminologie**